السّرية في أعمال السّلطة التّنفيذية

دكتور
ماجد راغب الحلو
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق
بجامعة الإسكندرية

١٩٩٣



بسم الله الرحمن الرحيم

وان تجهر بالقول فانه يعلم السر وأخفى

صدق الله العظيم

تقـــديم

من السهـل الكتابـة في أحد مـوضوعـات البحث المألـوفة التي سبقت دراستهـا وأفاض فيهـا الفقهاء، وكـثرت بشأنها المـراجع. ولكن المصلحـة العلميـة تقتضي تناول مـوضوعـات جديـدة يمكن أن تجيب على تسـاؤلات قائمة في الأذهان، أو تسد ثغرة في المكتبة القانونية، أو تتضمن حلاً لمشكلة مـاثلة، أو إضافـة لشيء جديـد. ولا شك أن في ذلـك مـا فيـه من مشقـة وصعـوبـات أهمهـا نقص المـراجـع العلميـة وضرورة تكملة هـذا النقص بمجهود ذهني مضاعف. غـير أنه لا ضـير، والمشقة هي سنـة الله في الحياة الدنيا.

وانطلاقاً من هذا الاعتبار ، وقع اختيارى على «السرية فى أعمال السلطة التنفيذية» كموضوع لبحث جديد . ويكفى للتدليل على ما فى هذا الموضوع من تجديد وندرة فى المراجع أننى لم أجد فيما قرأت أثناء اعدادى للبحث مرجعاً واحداً ، بل لم أجد باباً أو فصلا أو مبحثاً أو مطلباً أو فقرة فى مرجع تحمل نفس هذا العنوان .

لذلك فقد حاولت أن أستقى معلومات البحث من بين سطور المراجع والقوانين ، ومن خلال عمليات التأمل والتفكير ، ودراسة الواقع العملى . وأدعو الله مخلصاً أن يوفقنى فى ادراك بعض ما يمكن أن يدرك فى مجال هذا البحث الجديد . فإنه سبحانه وتعالى هو نعم المولى ونعم النصير ، ولاحول ولا قوة الا بالله العلى العظيم .

مقدمة

١ - المقصود بالسرية فى أعمال السلطة التنفيذية :

السرية أو السر فى اللغة العربية كلمة تعنى ما يكتمه الانسان فى نفسه . وجمع السر أسرار . يقال «صدور الأحرار قبور الاسرار»(١). وعكس السر هو الجهر والعلانية . يقول المولى تعالى «وهو الله فى السماوات وفى الأرض يعلم سركم وجهركم» (٢) . ويقول سبحانه «قل لعبادى الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سراً وعلانية» (٣) .

أما السلطة التنفيذية فتتكون فى الأنظمة البرلمانية من رئيس الدولة ومجلس الوزراء (٤) ، وفى النظام الرئاسى من رئيس الدولة ومعاونيه (٥) . ويتمثل دور السلطة التنفيذية فى الدولة الحديثة بصفة عامة فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وقد نص دستور جمهورية مصر العربية

---

(١) قاموس المنجد فى اللغة والاعلام – دار المشرق ببيروت – الطبعة الحادية والعشرون ص ٣٢٨ .

(٢) الآية رقم ٣ من سورة الأنعام .

(٣) الآية رقم ٣١ من سورة ابراهيم .

(٤) راجع فى ذلك مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية – ١٩٧٤ ص ٣٢٣ ومابعدها. الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٣٣٤ . الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى – ١٩٧١ ص ٢٥٢ ومابعدها .

(٥) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 4e éd., P. 88et suiv.

لسنة ١٩٧١ فى الفصل الثالث منه تحت عنوان «السلطة التنفيذية» فى المادة رقم ١٣٨ على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور» .

ونقصد بأعمال السلطة التنفيذية كافة الأعمال التى تقوم بها هذه السلطة بصرف النظر عن طبيعتها ، وسواء أكانت ضمن تلك التى يطلق عليها أعمال الإدارة أم دخلت في إطار ما يسمى بأعمال الحكومة أو السيادة. وأعمال السيادة هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية أخرجها القضاء الإداري الفرنسي من ولايته لأسباب تاريخية تتعلق بوجوده وسلطاته[1]، ونص عليها المشرع المصري صراحة بالنسبة لكل من القضاء العادي والإداري على السواء[2].

ونحن نرى أن النصوص المتعلقة بأعمال السيادة فى كل من القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية و ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المنظم لمجلس الدولة المصري، تعتبر نصوصاً غير دستورية يجب إلغاؤها. وذلك لمخالفتها للمادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ التي تنص على أن «التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء». وكذلك المادة ٦٤ التي تقضي بأن «سيادة

---

(١) راجع :

F.P. Benoit, Le droit administratif français, 1968, P. 418 et suiv. ; A. De Laubadère, Traité éléméntaire de droit administratif, 4e éd, t. I, P. 235 et suiv.

(٢) تنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لاتختص محاكم مجلس الدولة بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة » وتقضى المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بأنه « ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى أعمال السيادة» . أنظر رسالة الدكتور عبد الفتاح ساير داير : نظرية أعمال السيادة — ١٩٥٥ ص ١٣ وما بعدها .

القانون أساس الحكم في الدولة» والمادة ٦٥ التي تنص على أن «تخضع الدولة للقانون». فمع كل هذه النصوص الدستورية الصريحة يجب أن تخضع كافة أعمال الدولة للقانون. ومن الخطأ ومخالفة الدستور أن يقر المشرع بعد كل هذه الأحكام أعمال السيادة لينتقص بها من مبدأ المشروعية رغم أن السيادة هي للقانون، وليست لأعمال أي سلطة من سلطات الدولة[1].

ويقصد بالسرية فى أعمال السلطة التنفيذية اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة ، سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية . وسواء تم هذا الاخفاء باتخاذ موقف سلبي عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم وجودها ، أم باتخاذ موقف ايجابى بواسطة الكذب وذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق . وبصرف النظر عن الدافع إلى اخفاء الحقيقة وهل هو شريف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، أم وضيع يرمى إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام . وسواء أكانت الحكومة تخفى هذه المعلومات عن جمهور المواطنين فقط ، أم كانت تخفيها حتى عن أغلب العاملين فيها.

٢ ـ اهمية السرية فى أعمال السلطة التنفيذية :

لموضوع السرية فى أعمال السلطة التنفيذية أهمية كبيرة فى حياة الحكومات والشعوب جميعاً . إذ من ناحية تمكن السرية الحكومات بحق أو بغير حق من اتيان مالا تنجح فى القيام به جهراً من أعمال يقتضيها الصالح

---

(١) راجع مؤلفنا في القضاء الإداري ـ ١٩٨٥ ص ٤٨ وما بعدها.

ولم يقل بهذا الرأى على حد علمنا أحد من الفقهاء المصريين راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية طبعة ١٩٧٣ ص٦٥٥ ومابعدها . الدكتور سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى – ١٩٧٤ ص ٢٧٨ ومابعدها . الدكتور فؤاد العطار : القضاء الا دارى ص ٥٢٧ . الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة ١٩٧٠ص ٦٦٥ وما بعدها سيما ص ٧٤٨حيث يرى المؤلف وجوب التضيق من إطار أعمال السيادة وامكان التعويض عنها دون الغائها . الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة – ١٩٧٠ ص ٣٣٠ – الدكتور محمود حافظ : القضاء الادارى – ١٩٦٦ ص ٥٠ .

العام أحياناً ، وتصل إلى حد الجرائم فى حق الشعوب أحياناً أخرى . ومن ناحية أخرى تفوت السرية على الشعوب حقها فى فرض رقابتها على حكوماتها وتمييز الخبيث من الطيب فى تصرفاتها ، حتى تضع حداً لما يضر من أعمال ، وتوئيد ما ينفع الناس ويمكث فى الأرض . وكم أساءت الحكومات التصرف فاتخذت سراً من الأمور التى لاتجروء على اتخاذها علناً ما ألحق الضرر بالدولة أو هوى بها إلى أسفل سافلين ، دون أن تطلع عليها الشعوب فى الوقت المناسب لتتمكن من مواجهتها . وكم فضل الحكام مصالحهم الخاصة على مصالح الدولة متوسلين بالأعمال السرية التى يصعب على المواطنين ادراكها والكشف عن حقيقتها .

وقد لعبت السرية فى الماضى القريب دوراً بالغ الخطورة فى حياة الجمهورية المصرية . فقامت السلطة التنفيذية بكثير من الأعمال السرية المنحرفة ضربت فيها بالمصلحة العامة عرض الحائط واعتدت بها على أشخاص المواطنين وأموالهم (١) . ووصل تفشى السرية وتفضيل العمل فى الخفاء إلى حد اقامة جهاز سياسي سري يعمل لصالح هذه السلطة، هو التنظيم السري للحزب الحكومي الواحد الذي عرف باسم الاتحاد الاشتراكي العربي. ذلك التنظيم الذي كان أعضاؤه غير معروفين للناس، وتمثلت مهمتهم الأساسية في مساندة الحكام والمحافظة على النظام القائم بوسائل خفية أهمها التجسس على الناس تمهيداً للتنكيل بهم(٢).

ويخشى عادة من النشاط السرى بصفة عامة نظراً لصعوبة أو استحالة خضوعه للرقابة ، فضلا عن الشك فيه أو فى الأهداف التى يرمى اليها . إذ غالباً ما تخفى السرية أعمالا أو أهدافاً لا يليق الجهر بها (٣) . لذلك حرم

---

(١) وقد اعترفت ورقة أكتوبر التى قدمها رئيس الجمهورية إلى الشعب فى شهر ابريل عام ١٩٧٤ بذلك ، فجاء بها تحت عنوان «حركة التصحيح فى مايو عام ١٩٧١» ما يلى :

«كان لابد أن يشعر كل مواطن أنه مسئول عن أقدار بلاده بقدر مسئولية سواه ، وأن قضاياه الأساسية تناقش أمامه علانية ، وأنه لاتوجد وصاية تمارس عليه فى الخفاء».

(٢) وذلك بطبيعة الحال فضلا عن أجهزة الأمن السياسى ومالها من دور خطير فى هذا المجال .

(٣) يقول الله تعالى فى كتابه العزيز « لا يحب الله الجهر بالسوء من القول إلا من ظلم» .

دستور جمهورية مصر العربيةعلى المواطنين اقامة جمعيات ذات نشاط سرى، فقضت المادة ٥٥ منه على أنه «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون ، ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكرى» .

ويهمنا كثيراً فى هذا البحث أن نبين متى تكون السرية مرفوضة ومتى تكون على العكس واجبة مفروضة في أعمال السلطة التنفيذية. ما هو معيار التمييز بين نوعي السرية؟ وما هي على وجه التحديد صور الأعمال السرية التي تتنافى مع المصلحة العامة وتلك التي تتفق معها؟ فإذا اهتدينا إلى التفرقة بين السرية الخبيثة والسرية الحميدة فما هو السبيل إلى كشف الأولى وفض خفائها لمحاسبة المسئولين عما اقترفوه من أعمال ضارة بالمجتمع؟

٣ ـ خطورة دور السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هى فى الأصل الهيئة التى تتولى الوظيفة التنفيذية للدولة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . ذلك المبدأ الذى ينسب إلى مونسكيو (١) ويتلخص فى أن للدولة وظائف ثلاث: هى الوظيفة التشريعية وتتركز فى وضع القوانين ، والوظيفة التنفيذية وتتمثل فى تنفيذ هذه القوانين ، والوظيفة

ـــــــــــــــ

= ومعنى ذلك أن الله لا يرضىللناس أن يجهروا بالسوء إلا فىحالة واحدة هى حالة الظلم .فلمن ظلم أن يجهر بالسوء ويعلنه على الملأ بأعلى صوته مطالباً بر فعه ومنعه . راجع الآية رقم ١٤٨ من سورة النساء .

(١) راجع :

Montesquieu : L'Esprit des lois, 1748, livre XI, ch. VI.

وليسمونتسكيوهو أول من تكلم عن السلطات الثلاث فى الدولة فقدسبقه اليه منذزمن بعيد الفيلسوف اليونانى أرسطو . راجع مؤلف الدكتور السيد صبرى : حكومة الوزارة ١٩٤٤ — ١٩٤٥ ص ٨ وراجع مؤلف الدكتور محمد بدر : تاريخ النظم القانونية والاجتماعية — ١٩٧١ ص ١٦٤ — ١٦٥ .

وراجع أيضاً :

R. Monier, G. Cardascia et J. Imbert : Histoire des institutions et des faits sociaux des origines à l'aube du Moyen Age, P. 149 et suiv.

القضائية وتبدو فى الفصل فى المنازعات (١) . ويجب أن تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف هيئة مستقلة فلا تتجمع فى يد سلطة واحدة لكى لا يكون الحكم مطلقاً دكتاتورياً تهدر فيه الحقوق والحريات .

وقد ساد الاعتقاد فى البداية أن مهمة السلطة التنفيذية تنحصر فى تشغيل مرافق الدولة فى اطار القوانين التى تقررها السلطة التشريعية . وذلك ليس فقط عن طريق اتخاذ القرارات الفردية تطبيقاً للقواعد العامة على الحالات الخاصة ، وانما أيضاً باتخاذ الأعمال المادية اللازمة لذلك (٢) . فضلا عن القيام بكل الأعمال القانونية التى ليس لها صفة العمومية والتجريد ، بما فيها القرارات السياسية الداخلية ، والقرارات الدبلوماسية رغم أهمية كل منها .

غير أن التطبيق العملى لمبدأ الفصل بين السلطات مع ما انطوت عليه صياغة مونتسكيو للمبدأ من غموض (٣) ، قد أدى من ناحية إلى خلق نوع من التعاون بينها ، ومن ناحية أخرى إلى توسيع اختصاص السلطة التنفيذية،فلم يعد دورها يقتصر على النهوض بوظيفة تنفيذ القوانين ،وانما تعدى ذلك بكثير . فقامت بوضع اللوائح(٤) وهى قواعد عامة مجردة تعتبر قوانين

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور ثروت بدوى : مبادىء القانون الادارى – المجلد الأول طبعة ١٩٧٠ . ص ٦٣ ، ٦٤ .

(٢) راجع :

R. Carré de Malberg Contribution à la théorie générale de L'Etat, t. II, P. 6 et suiv.

(٣) راجع :

André Hauriou : Droit consitutionnel et institutions politiques, 1968, P. 207.

(٤) ووصل الأمر فى ذلك إلى حد مخالفة النصوص الدستورية المحددة لاختصاص السلطة التنفيذية وهذا هو ماحدث بالنسبة للدستور الأول للثورة الفرنسى الصادر عام ١٧٩١ .
راجع فى ذلك :
وراجع أيضاً :

P. BASTID, Cours de droit constitutionnel, 1964 — 1965. L'Assemblee nationale de 1789 — 1891, P. 221 et 252.

G. Burdeau, Remarques sur la classification des fonctions étatiques, R.D.P., 1945, P. 102.

من الناحية الموضوعية (١) . بل وحدث فى بعض الدول – كفرنسا منذ صدور دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨ – أن قلبت الأوضاع التقليدية وباتت السلطة التنفيذية هى صاحبة الولاية العامة فى المسائل التشريعية . وانحسر اختصاص البرلمان التشريعى فى مسائل محددة على سبيل الحصر (٢) وأخذت السلطة التنفيذية تزداد قوة مع مرور الزمن، ويعظم دورها فى الدولة يوماً بعد يوم سيما كلما زادت المشاكل والأزمات (٣) ، حتى أصبحت تسميتها بالسلطة التنفيذية لا تتفق مع طبيعتها بشكل ظاهر الوضوح (٤) . ويحدث فى كثير من الأحيان أن تؤدى الظروف إلى سيطرة رئيس هذه السلطة بقوة نفوذه أو حكمة قيادته عليها، وبالتالى على مقاليد الحكم فى الدولة.

---

(١) راجع بحث الدكتور محسن خليل : علاقة القانون باللائحة – دراسة مقارنة مجلة الحقوق – السنة الرابعة عشرة – ١٩٦٩ العدوان الثالث والرابع .

(٢) راجع المادتين ٣٤ ، ٣٧ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسى .

وراجع :

De Soto, La loï et le règlement dans la constitution du 4 octobre 1958. R.D. P. 1959, P. 263.

(٣) راجع :

Giraud, La constitution du 4 octobre 1958 et la pratique de cette constitution, R.D.P., 1961, P. 1006.

(٤) راجع :

G. Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1963, P. 138 — 139.

حيث يقول المؤلف :

“Il est impossible de prétendre que l’autorité qui tient entre ses mains l’avenir du groupe et qui exige pour son parfait exercicc le génie de l’homme d’Etat n’accomplit, au point de vue juridique, qu’une tâche d’exécution. Admettons même qu’il ne faille pas entendre le terme exécution dans un sens trop étroit, il reste que le mot est mal choisi et que, si la fonction du gouvernement excède l’exécution proprement dite, il faut la ranger dans une catégorie juridique spéciale ».

وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية هى سلطة القيادة والتوجيه فى الدولة ، وتقلص دور السلطة التشريعية إلى مجرد وضع بعض الحدود العامة لنشاط الحكومة مع مراقبة هذا النشاط . فقد زاد دور الحكومة فى المجال التشريعى فى كافة بلاد العالم . ويكفى للتدليل على ذلك أن نعلم أن نسبة ٩٠٪ من القوانين فى انجلترا تنشأ عن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة . ومن ناحية أخرى فان القوانين قد أصبحت تقتصر على مجرد وضع الاطار أو الخطوط العريضة للموضوع المراد تنظيمه تاركة للحكومة بما لديها من خبرة ومعرفة فنية وضع ما تشاء من تفصيلات بما تصدره من قرارات عامة لا تختلف عن القوانين من الناحية الموضوعية . وبذلك أصبحت الوظيفة التشريعية مقسمة من حيث الممارسة الحقيقية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (١) .

وقد وصل الأمر إلى حد أن أصبحت السلطة التنفيذية فى أغلب الأحيان هى صاحبة السيطرة على السلطة التشريعية . ففى البلاد الديموقراطية تكون السلطة التنفيذية هى صاحبة الأغلبية البرلمانية ، إذ أن رجالها هم زعماء حزب أو أحزاب الأغلبية ، وبالتالى يكون البرلمان خاضعاً لتوجيهاتها ما لم يحدث انشقاق فى صفوف هذه الأغلبية(٢). وفى البلاد الدكتاتورية — سواء أكانت متخلفة أم شيوعية — تتمتع الهيئة التنفيذية ، بل وأحد رجالها على وجه الخصوص ، بالسلطة المطلقة أو شبه المطلقة دون منازع ، ولا يكون البرلمان سوى جهاز تابع يوافق على ما يملى عليه من قوانين . وبذلك لم يعد الهدف من مبدأ فصل السلطات — وهو أن السلطة توقف السلطة — يتحقق الا بوجود المعارضة المنظمة التى تستطيع أن تجابه الحكومة بما لها من أغلبية برلمانية، وتكشف أمرها أمام الشعب، وتوقفها عند حدودها، وتكون على استعداد لخلافتها فى

---

(١) ديفرجية — المرجع السابق ص ١٧١ ومابعدها .

(٢) راجع مؤلف جورج بوردو سالف الذكر ص ٢٢٧ .

الحكم. وبدون المعارضة لا يمكن أن تنتظم الأمور أو تصان الحقوق وصدق الله الحكيم إذ يقول :

«ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض» (١) .

وقد ظهر تقسيم جديد لسلطات الدولة – لعله الأقرب إلى الواقع فى العصر الحديث – يميز بين سلطتين اثنتين فقط (٢) :

– السلطة السياسية وتتولى وضع السياسة العامة للدولة، وتحديد الأهداف المراد ادراكها عن طريق اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالمبادىء التى يجب السير على هداها والسبل التى ينبغى سلوكها .

---

(١) الآية رقم ٢٥١ من سورة البقرة .

(٢) راجع :

Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1965, P. 174.

ويقول المؤلف فى تقييمه للتقسيم الثلاثى التقليدى لسلطات الدولة :

On peut se demander si, en pratique, la distinction du législatif et de l'exécutif n'est pas en train d'évoluer vers cette distinction du pouvoir "politique" (Le pouvoir de prendre les décisions de principe) et du pouvoir "administratif" (pouvoir de les préciser, de les adapter, de les appliquer). De plus en plus, la loi proprememt dite se réduit à poser les principes de base et les orientations d'ensemble: le gouvernement agissant à l'intérieur de ce cadre. D'autre part, la distinction fondamentale réside moins dans le caractère général ou individuel des décisions que dans leur importance politique».

– والسلطة الادارية التي تقوم بتنفيذ هذه السياسة وتحقيق تلك الأهداف ومواءمة القواعد العامة مع الحالات الخاصة ، مستخدمة ما تحت يديها من امكانيات مادية وبشرية .

وإذا كانت الدساتير الحديثة لم تتحدث – حتى الآن – صراحة عن السلطة السياسية والسلطة الادارية فانها تتعرض أحياناً للوظيفتين . وبالبحث وتقصي الحقائق يلاحظ أن السلطة التنفيذية من بين سلطات الدولة كلها هي التي تفوز بنصيب الأسد في الوظيفة السياسية فضلا عن انفرادها باعباء الوظيفة الادارية (١) .

ويمكن أن نضرب أمثلة على سرية الأعمال العامة في هذا التقسيم الثنائي. فالسلطة السياسية يمكن أن تقرر سراً القيام بحرب دفاعية في تاريخ معين لتحرير أراضي الدولة المحتلة ، وتتولى السلطة الادارية خفية اجراء الاستعدادات اللازمة لتنفيذ هذا القرار في ميعاده المحدد . وهذا مثال على سرية مقبولة تتفق والصالح العام . غير أن السرية قد تستر أعمالا غير مشروعة أو مناسبة من جانب كلتا السلطتين . فالسلطة السياسية قد تقرر سراً القضاء على أحد الأحزاب أو الاتجاهات في داخل الدولة ، ولا تعلن عن ذلك لمخالفته للدستور والديموقراطية . ثم تقوم السلطة الادارية هي الأخرى بتنفيذ هذا القرار السري بقرارات تفصيلية غير معلنة وأعمال مادية خفية تتوصل عن طريقها إلى القضاء على هذا الحزب أو ذلك الاتجاه باعتقال أو اغتيال رجاله ، والاستيلاء على معداته وأمواله . وبذلك تتعاون السلطة السياسية التي تمثل في حكومة

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية – ١٩٧٣ ص ٣٠٥ . حيث يقول المؤلف «غير أنه بالتأمل وامعان النظر في هذه الدساتير (دساتير دول العالم الحديث) يتبين بوضوح أن السلطة التنفيذية المنصوص عليها فيها لا تباشر في الحقيقة والواقع وظيفة واحدة أو اختصاصات من نوع واحد وطبيعة واحدة ولكنها تباشر وظيفتين ، وظيفة حكومية ووظيفة ادارية ، أو بعبارة أخرى تباشر اختصاصين من نوعين مختلفين اختصاصات حكومية واختصاصات إدارية .

الدولة الرأس المدبرة ، والسلطة الادارية التى تشكل بالنسبة لها الأيدى المنفذة (١) فى سبيل تحقيق هدف سرى بوسائل سرية .

٤ — السرية وتوازن السلطة والمسئولية :

من القواعد العلمية المستقرة فى اطارى القانون والادارة، بل وفى مجالى الحياة الدنيا والدار الآخرة، قاعدة توازن السلطة والمسئولية. ومؤداها أن المسئولية توجد حيث توجد السلطة، وبمقدارها . فلا مسئولية على من لا سلطة له . ومن تمتع بسلطة كبيرة تحمل مسئولية عظيمة ، ومن قلت سلطته ضعفت مسئوليته . وهذه القاعدة من مسلمات العقل التى لا تقبل الجدل . ويقول الله جل شأنه فيها «لايكلف الله نفساً الا وسعها» (٢) ويقول «لايكلف الله نفساً الا ما آتاها» (٣) ويقول تعالى «ولا نكلف نفساً الا وسعها ولدينا كتاب ينطق بالحق» (٤) .

ولما كانت الهيئة التنفيذية قد أصبحت تتمتع بالقدر الأكبر من السلطة فى الدولة ، فقد زادت مسئوليتها بنفس مقدار زيادة سلطتها . ونفس الحكم يصدق على أعضاء هذه الهيئة، إذ أن مبدأ توازن السلطة والمسئولية لا ينطبق فقط على الهيئة التنفيذية ككل ، فى مناظرتها بغيرها من سلطات الدولة . وانما ينطبق أيضاً على كل عضو من أعضائها بحيث تزيد مسئوليته كلما زادت سلطته والعكس بالعكس .

غير أنه كثيراً ما يحدث — عملا — من الأمور الخفية ما يخل بالتوازن القائم

---

(١) راجع :

Rollad Drago, Cours de science administrative ,1968 — 1969, P. 43.

(٢) الآية رقم ٢٨٦ من سورة البقرة .

(٣) الآية رقم ٧ من سورة الطلاق .

(٤) الآية رقم ٦٢ من سورة المؤمنين .

بين السلطة والمسئولية ، بحيث لا يمارس صاحب السلطة القانونية منها غير القدر اليسير ، بينما يقوم أحد مرءوسيه الأذكياء أو رؤسائه المتسلطين بممارسة هذه السلطة من الناحية الفعلية ، وتظل المسئولية من الناحية الرسمية على عاتق صاحبها الشرعى . وذلك كأن يقوم رئيس الجمهورية وهو غير مسئول سياسياً بممارسة اختصاص رئيس الوزراء أو أحدهم فيخطىء وتقع من النتائج أو الكوارث ما يسألون عنه رغم انعدام ارادتهم أو قلة حيلتهم فيما حدث . وقد يتأتى العكس فيقوم بعض الوزراء أو رجال الأمن بأعمال خطيرة تدخل – بشروط معينة – فى اختصاص رئيس الجمهورية . ومن أمثلة ذلك ما حدث ابان حكم رئيس الجمهورية السابق عبد الناصر من انتهاك للحريات العامة واهدار لأبسط الحقوق الانسانية . وقد حاول البعض اسناد هذه الأخطاء إلى أولئك الذين أطلق عليهم اصطلاح «مراكز القوى» وهو قول مردود ، ليس له سند من الحقيقة ولا يمكن أن يبرىء رئيس الدولة ، وقد كان هو الحاكم بأمره فى البلاد (١) . والأمر من الناحية المنطقية لا يخرج عن أحد فرضين :

– فاما أن رئيس الجمهورية لم يكن يعلم بما يرتكب مرءوسوه من جرائم فى حق الشعب ، وهذا تقصير بالغ ، وعدم صلاحية للحكم .

– واما أنه كان يعلم بذلك ويرضى عنه فيكون كفاعله أو يعجز عن منعه فيكون غير جدير بالبقاء فى منصبه . وقد ثبت أخيراً أنه كان على علم بأغلب ما ارتكب من أعمال سرية خلال فترة مريرة من تاريخ البلاد.

---

(١) فقد كان رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية يختار وزراءه كيفما شاء ، ويعزلهم لأتفه الأسباب أو لمجرد ابداء أى رأى حر. وكان هو صاحب السيطرة على البرلمان الذى كان ضعيفاً هزيلا يحاول استرضاءه بكل السبل . وكان هو صاحب الكلمة العليا كذلك فى السلطة القضائية، يشكل من المحاكم ما يبغى لتحكم على من يريد بما يشاء ، ويعزل رجال القضاء إذا حاولوا ولو على استحياء الحفاظ على استقلال القضاء ونزاهته. وأكثر من ذلك كان هو أيضاً رئيس الاتحاد الاشتراكى الذى تركز دوره فى محاولة تبرير تصرفات الرئيس بالحق أو بالباطل .

٥ ـ السرية ووسائل النشر :

غدت وسائل الاعلام اليوم من صحافة واذاعة وتليفزيون من القوة والتأثير بحيث تستطيع أن تدخل فى اعتقاد أغلب الناس فى الوقت الذى تريده ما تشاء من أخبار . وذلك باستخدام الأساليب العلمية الحديثة للنشر والارسال. فبالاستفادة من الدراسات المعملية فى مجال علم الاجتماع أجريت التجارب لمعرفة طرائق الإعلام وتأثيرها على الأفراد . وأصبح من المؤكد امكان تغيير آراء الأفراد إزاء المسائل العامة فى حدود كبيرة واقناعهم بخلافها عن طريق ابلاغهم بمعلومات محددة بكيفية معينة (١) . وقد لوحظ الفرق فعلا بين اقتناع الشخص بموضوع ما ، قبل وبعد سماع هذه المعلومات التى يمكن أن تخالف الحقيقة بالتغيير فيها أو بالاضافة اليها أو بالحذف منها . ويشهد على ذلك الدور التزييفى الرائد الذى قامت به وسائل الاعلام المصرية فى الماضى القريب[٢] .

---

(١) راجع :

Francis Balle, Institutions et publics des moyens d'information, 1973, P. 5 et 640 et suiv.

عند تعديل الدستور المصري عام ١٩٨٠ أضيف إليه باب سابع بعنوان «أحكام جديدة»، جاء الفصل الثاني منه تحت عنوان «سلطة الصحافة». ونصت المادة الأولى من هذا الفصل ـ وتحمل رقم ٢٠٦ ـ على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين في الدستور والقانون». ووصفت الصحافة قبل ذلك ضمن المبادىء التي وافق عليها الشعب في استفتائي عام ١٩٧٨، وعام ١٩٧٩ بأنها «سلطة رابعة». والحقيقة أن المشرع لم يكن موفقاً في ذلك لأن الصحافة في الحقيقة ليست سلطة من سلطات الدولة الدستورية تضاف إلى سلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية. فالصحافة لا تتمتع بأي سلطة رسمية من سلطات الحكم في الدولة. ويبدو أن المشرع قد خلط بين السلطة الدستورية والسلطة الفعلية أو الواقعية التي تتمثل فيها للصحافة من تأثير قوي في الرأي العام ومجريات الأمور في الدولة. ولعل المشرع قد أدرك ذلك ولو جزئياً. فلم يقل في التعديل الدستوري أنها «سلطة رابعة» وإنما «سلطة شعبية». وكلمة شعبية في هذا المجال لا تعني أكثر من أن لها تأثير فعلي على الشعب. راجع للمؤلف: القانون الدستوري ـ ١٩٨٦ ـ ص ٤١٦.

(٢) وقد حدث في مصر في أواخر عهد الرئيس الراحل أنور السادات عام ١٩٨١ أن بث التليفزيون فيلماً بالصوت والصورة لقضية ملفقة، اتهم فيها عدد من الهيباسيين بالتآمر ضد الدولة عن طريق الاتصال بالسفارة السوفيتية بالقاهرة. ونشرت الصحف الحكومية عدداً من =

وليست وسائل النشر مجرد أداة لنقل المعلومات أو التعبير عن الرأى ، ولكنها فضلا عن ذلك تقوم بدور عظيم فى تكوين هذا الرأى لدى المواطنين. ويكفى للتدليل على أهمية وسائل النشر أن نعلم أنها كثيراً ما يطلق عليها تجاوزاً اصطلاح «السلطة الرابعة»[1].

لذلك أصبحت الآن كل الدول الحديثة على اختلاف نظمها تولى مسائل النشر وجمع المعلومات المتعلقة بالنشاط العام عناية كبيرة . وتنشىء لتحقيق هذا الغرض ادارات متخصصة[2]. وذلك ليس فقط لإعلام الشعب بما يهمه الاطلاع عليه من المسائل العامة والسماح له بممارسة رقابته على سلطات الدولة وكسب ثقته وتحسين علاقته بالحكومة ، وانما كذلك لوضع هذه المعلومات موضع البحث والدراسة قبل اتخاذ أى قرار يتعلق بها . إذ لا شك أن القرار السليم هو ذلك الذى يقوم على أساس معلومات صحيحة مدروسة من شأنها المساعدة على بيان مختلف الحلول الممكنة للمشكلة موضوع القرار ، حتى يتمكن مصدر القرار من اختيار أفضل هذه الحلول أو البدائل من حيث كثرة المزايا وقلة العيوب . وقد اثبتت التجارب أن من أهم أسباب فشل القرار فى ادراك غاياته قصور المعلومات التى استند اليها وعدم الالمام الكافى بابعاد المشكلة التى يعالجها .

وتختلف حكومات العالم فى درجة اخفائها أو اظهارها لحقيقة المعلومات المتعلقة بنشاطها :

= الصور التي ضمها الفيلم مع التعليق عليها بما يؤكد تورط المتهمين في قضية سياسية خطيرة. وأصبح الرأي العام لا يشك لحظة في صحة ما رأى وسمع من أجهزة الإعلام على النحو الذي أرادته الحكومة. فلما عرض الأمر على القضاء ثبت له عدم صحة الوقائع المزعومة وحكم ببراءة المتهمين.

(١) راجع :
Jean Rivero, Cours de libertés publiques, 1967—1968, P. 300.

(٢) راجع :
Traité de science administrative, Paris, 1966, P. 502.

– ففى الغالبية الساحقة من البلاد المتخلفة تختفى الجانب الأكبر من هذه المعلومات وراء جدران قائمة من الكتمان ، فلا يسمع أحد عن بعضها ويمسخ البعض الآخر فيظهر على هيئة بيانات صورية خاوية من أى حق . ولا يعرف الناس من المعلومات الا ما تريد له الحكومة أن يعرف . وكم زيفت الأمور فى مصر فى الفترة الأخيرة وحجبت الحقائق عن الشعب سنوات وسنوات حتى الت بالدولة المصائب ونزلت بها الكوارث والنكبات .

– وفى البلاد الشيوعية تبلغ السرية ذروتها فتحجب الحقائق عن عامة الشعب ويصل الأمر إلى حد اعداد نوعين من الاحصائيات . نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلى وينشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة ، ونوع آخر صحيح يعد للعرض على الحكام وكبار المسئولين ليدخل فى اعتبارهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع البيانات الواردة فيه وتحديد السياسة العامة للدولة(١).

– وفى البلاد الغربية تقل درجة السرية فى سائر الأنشطة الحكومية ، وذلك بالنسبة لكل من البلاد المتخلفة والبلاد الشيوعية . ويتقاسم هذه البلاد اتجاهان فى هذا الشأن . أما الاتجاه الأول فهو الاتجاه الأمريكى الذى يتأثر بدرجة كبيرة بسياسة المشروعات الرأسمالية الخاصة ويعمل على نشر المعلومات بطريقة تبعث على التفاؤل والأمل العريض . واما الاتجاه الثانى فهو الاتجاه الأوربى الذى يوصى بنشر البيانات بصراحة وموضوعية وشرف، رغم ما قد تتضمنه من مصاعب أو مشاكل أو اخبار غير سارة . ويؤكد أن تحويل الاعلام الصحيح إلى دعاية مغرضة قد يقبل من جانب المشروعات الخاصة ، ولكنه مرفوض من أساسه إذا قامت به احدى هيئات الدولة (٢)

---

(١) وإذا كانت الشيوعية قد انهارت في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات، فلا تزال بعض الدول الشيوعية قائمة، وعلى رأسها الصين الشعبية وكوريا.

(٢) راجع :

Bernard GOURNAY; Introduction à la science administrative, Cahier de la fondation de la science politique, 139, P. 82 et suiv.

وتلعب المعارضة دوراً هاماً فى كشف السرية عن أعمال الجهات الحكومية فى بلاد الديموقراطيات الغربية ،على خلاف البلاد الشيوعية والمتخلفة التى تنعدم فيها المعارضة الجدية .

ويقتضى حسن العلاقات العامة[1] في الدولة أن تحيط الحكومة المواطنين علماً بما يهمهم معرفته من المسائل العامة . وهنا يجب أن تقوم أجهزة الاعلام ووسائل النشر باذاعة المعلومات صادقة مجردة دون تحويلها إلى دعاية هادفة أساسها عدم ابلاغ الناس الا بما يراد أن يستقر فى أذهانهم وان كان كذباً . فالعلاقات العامة لا تكون مصدراً للخير الا إذا قامت على أساس من القيم ومبادىء الاخلاق ، فكانت البيانات المقدمة صحيحة لا كذب فيها ولا خفاء ترمى إلى تنوير الناس وذوى المصلحة ، وليس إلى ستر أخطاء المسئولين أو زيادة ما يتمتعون به من سطوة أو سلطان . فتحاول كثير من الحكومات أن تحافظ على سمعتها وتضمن استمرارها عن طريق التضليل والادلاء بغير الصحيح من المعلومات . ويظهر ذلك بصورة واضحة فى البلاد الشيوعية (٢) والمتخلفة . غير أن ذلك لا يعتبر خطأ يرتكب فى حق الشعوب فحسب ، بل انه ليس فى صالح الحكومات نفسها لأن الحقائق تتكشف وان طال اخفاؤها وعندئذ تفقد الحكومة ثقة الناس ويصعب عليها استرجاعها خاصة فى البلاد المتخلفة، إذ أن فقدان ثقة البسطاء والأميين أصعب تداركاً من فقدان ثقة المثقفين وذوى الوعى . وكم سقطت حكومات بعد أن فضح الواقع أكاذيبها وعرت الأيام أعمالها التدليسية .

ولكن بعد كل هذا إلى أى مدى يجب أن تتحرر وسائل الاعلام من

---

(١) العلاقات العامة فى الدولة هى الصلات الطيبة التى يجب اقامتها بين أجهزة الدولة والمواطنين على أساس من التفاهم والثقة المتبادلة . راجع للمؤلف : علم الادارة العامة – ١٩٧٣ ص ٣٢٥ و مابعدها .

(٢) راجع :

Marcel de la Bigne de Villeneuve, L' activité étatique, 1954, P. 290.

سيطرة الدولة ؟ وما هى العلاقة بين سرية أعمال السلطة التنفيذية وبين حرية النشر؟

لا شك أن حرية النشر أو حرية الصحافة كما يطلق عليها عادة فى فرنسا (١) تساعد كثيراً على كشف أعمال السلطة التنفيذية وافشاء سريتها. إذ يحاول دائماً رجال الصحافة والاعلام بشتى الطرق والوسائل تحقيق سبق صحفى أو اعلامى بالحصول على كافة المعلومات الجديدة التى تهم الناس معرفتها .

غير أن رجال الاعلام لايستطيعون فى كثير من الأحيان – من حيث الواقع – الحصول على المعلومات الصحيحة المتعلقة بأعمال السلطة التنفيذية حتى يتمكنوا فعلا من نشرها تطبيقاً لحرية النشر . فقد يلجأ المسئولون إلى اخفاء المعلومات الصادقة المتعلقة ببعض الأعمال الصادرة عنهم فى ممارستهم لمهامهم العامة وابعاد الحقائق المتصلة بها عن ايدى رجال الإعلام خاصة وأعين الناس عامة . وغالباً ما يحدث ذلك بقصد اخفاء أمور مشينة تعتبر من الفضائح بالنسبة لمرتكبيها الذين قد يصلوا إلى حد استخدام سلطاتهم التى خولتها لهم القوانين وتسخير أموال الدولة ، لا تحقيقاً للمصلحة العامة ، وإنما لخدمة أهدافهم الخاصة ومطامعهم الشخصية والحزبية(٢). ويصل الأمر بالحكام أحياناً إلى حد إيذاء الصحفيين ورجال الإعلام وطردهم من وظائفهم بسبب قيامهم بنشر معلومات أرادوها سرية، أو الإدلاء برأي لا يروق لهم.

---

(١) لايقصد باصلاح حرية الصحافة فى فرنسا liberté de la presse حرية النشر فى الصحف أو الجرائد فحسب ، وانما يراد به كذلك حرية التعبير عن الفكر فى كافة أنواع المطبوعات ، بل وفى الراديو والتليفزيون والسينما والمسرح أيضاً . راجع جان ريفيرو – المرجع السابق ص ٣٠٠ ومابعدها ص .

(٢) لعبت الصحافة الدور الأساسي في كشف فضيحة دوترجيت التي ترتب عليها إجبار الرئيس الأمريكي نيكسون على الاستقالة عام ١٩٧٤.

ومن الناحية المقابلة وبافتراض امكان الحصول على المعلومات المتعلقة بسلطات الدولة بصفة علمة ، فان حرية نشر هذه المعلومات لا يمكن أن تكون مطلقة من كل قيد أو شرط ، وانما يحدها عدد من القيود الخلقية . أول هذه القيود هو صحة هذه المعلومات وعدم مخالفتها للحقيقة والواقع . فنشر المعلومات الكاذبة عمداً انما يقلب الحرية إلى فوضى وينطوى على أضرار محققة بمصالح مشروعة . بل وحتى فى اطار المعلومات الصحيحة فان حرية النشر لا يمكن أن تمارس بلا حدود ، وانما يجب أن تظل فى اطار المصلحة العامة ولا تتضمن أى اعتداء على حريات الأفراد (١) . فمصلحة الدفاع عن الوطن تقتضى عدم نشر الاسرار المتعلقة بالاستعدادات الحربية أيا كانت طبيعتها ، وضرورة انتظام سير العدالة يمنع من اذاعة أسرار المحاكمات القضائية قبل اعلان الحكم فيها . وانتظام أمر العمل البرلمانى يستلزم عدم افشاء أسرار التحقيقات التى تجريها اللجان البرلمانية (٢) . وحرمة الحياة الخاصة لكل فرد تتطلب الا تكون متعلقاتها عرضة للنشر دون إذن صاحبها (٣) .

وأكثر من ذلك فان القانون فى معظم دول العالم يحرم نشر الوثائق السرية ، والمعلومات التى تضر اذاعتها بمصالح البلاد ، والمداولات الرسمية وما يدور في جلسات مجلس الوزراء إلا بعد مضي سنوات من تاريخ وقوعها قد تصل إلى ربع قرن أو نصف قرن أو أكثر . ويشترط القانون أحياناً أن تعرض دار النشر الوثائق المراد نشرها على المسئولين قبل

(١) راجع المواد من ١٧١ إلى ٢٠١ من قانون العقوبات . وهى تعاقب على الجنح التى تقع بواسطة الصحف وغيرها .

(٢) راجع :

C.A. Colliard. Libertés publiques. Précis Dalloz, 1968, P. 477.

(٣) راجع :

Roger Pinto, La Liberté d'opinion et d'information, éd. Montch. P. 96.

طبعها ، حتى بعد مضى هذه المدة ، لاستبعاد ما قد يضر نشره بمصالح الدولة (١) .

وأيا كان الأمر ورغم أن العبرة بالتطبيق العملى ، فقد باتت حرية النشر من الحريات التقليدية التى تؤكدها الدساتير فى معظم بلاد العالم (٢) . وقد نصت المادة ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وانذارها أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور . ويجوز استثناء فى حالة اعلان الطوارىء أو زمن الحرب أن تفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى ، وذلك كله وفقاً للقانون» .

وكان لهذا النص مقابل فى الدساتير المصرية السابقة (٣) . ومع ذلك فان حرية الصحافة لم تكن موجودة من حيث الواقع رغم التأكيدات الشفوية وتصريحات المسئولين المضللين . وكانت الرقابة مفروضة على الصحف فعجزت عن نشر المعلومات التى رأت السلطة التنفيذية اخفاءها أو قدرت سريتها ، وما أكثر هذه المعلومات (٤) . وكانت الصحف رغم اختلاف أسمائها ومحرريها تكاد تمثل نسخاً متعددة لصحيفة واحدة لا تحوى سوى ما سمحت به الحكومة من أنباء أغلبها محرف أو مزيف

(١) وقد حظر القانون اجراء أو نشر الاحصاءات والاستفتاءات والاستقصاءات ونتائجها إلا باذن من الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء . راجع نص المادة الثانية من القرار الوزارى رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقرار الوزارى رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) وقد كان لاعلان حقوق الانسان فى فرنسا فضل السبق فى تأكيد هذه الحرية فى مادته الحادية عشرة بالصيغة الآتية :

"La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi...

راجع فى ذلك :

Léon Duguit, Manuel, de droit constitutionnel, 1911, P. 240.

(٣) راجع المادة ٣٦ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ والمادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٥٦

(٤) إن وجود حرية الصحافة يفترض غياب نظام الرقابة عليها . راجع فى ذلك مؤلف كوليار سالف الذكر ص ٤١٠ .

ولم يطبق النص الدستورى الحالى الا فى ٧ فبراير عام ١٩٧٤ حين أصدر رئيس الجمهورية قراراً بالغاء الرقابة على الصحف فى غير المسائل العسكرية. وأصبح رئيس التحرير هو وحدة المسئول عما تنشره جريدته . وفى تصريح لوزير الاعلام فى ٣٠ أغسطس من نفس العام أكد أنه لا يعرف ما تحمله الصحف الا بعد طبعها ، وأنه إذا اختلف مع رئيس تحرير احدى الصحف لتقديره أن من المصلحة تأجيل نشر بعض الأنباء فان الكلمة تكون فى النهاية لرئيس التحرير .

وحرية النشر أولى بالرعاية في مجال الكتب وما ينشر فيها، مما يستلزم عدم فرض أي رقابة إدارية عليها، وذلك احتراماً لحرية النشر التي نص عليها الدستور. خاصة وأن ما ينشر في الكتب غالباً ما يكون أكثر عمقاً وعلمية مما ينشر في الصحف. والعلماء عادة ينشرون ما يكتبون في مؤلفاتهم وليس في الجرائد والمجلات رغم أهميتها وكثرة قرائها.

وأخيراً فان الاستثناء الوحيد الذى يمكن قبوله الآن فى مصر والذى له ما يقابله فى البلاد المتمدينة فيما يخص حرية النشر هو ذلك المتصل بحالة الطوارىء . فتنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢لسنة١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء المعدلة بقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام . وله على وجه الخصوص :

(أ) . . . .

(ب) الأمر بمراقبة .. الصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق أماكن طبعها ، على أن تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي»[1].

---

(١) غير أن الحكومة في مصر تسرف في إعلان حالة الطوارىء بمبرر وبغير مرور. ففي أعقاب حرب يونيو عام ١٩٦٧ أعلنت حالة الطوارىء بالقرار الجمهوري رقم ١٣٣٧ لسنة ١٩٦٧، =

٦ - **السرية فى أعمال السلطتين التشريعية والقضائية :**

كنت أفكر فى جعل عنوان هذا البحث هو «السرية فى الأنشطة الحكومية» على أن يراد بهذه الأنشطة كافة الأعمال التى تأتيها حكومة الدولة بالمعنى الواسع لكلمة حكومة . هذا المعنى الذى يتسع ليشمل جميع السلطات العامة أو الهيئات الحاكمة فى الدولة ، والذى يقصده الفقهاء بقولهم أن للدولة عناصر ثلاثة هى الشعب والأقليم والحكومة (١) . وبذلك تنسب الأنشطة الحكومية إلى كل من سلطات الدولة الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

غير أننى رأيت العدول عن ذلك إلى العنوان الحالى، لأن أهمية الأعمال السرية الصادرة عن السلطة التنفيذية تفوق كثيراً أهمية تلك الصادرة عن أى من السلطتين التشريعية أو القضائية . وذلك بالنظر إلى طبيعة عمل كل منهما ، والنص الدستورى الصريح على علانية الجلسات التى تمارس فيها أعمالها ، فضلا عن الدور المتزايد الذى تقوم به السلطة التنفيذية فى مجال

= واستمرت نحو ثلاث عشر عاماً حتى ألغيت بالقرار الجمهوري رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٨٠. ولم يدم إلغاؤها أكثر من عام وبضعة أشهر حتى أعلنت من جديد يوم اغتيال الرئيس أنور السادات في أكتوبر عام ١٩٨١. ولاشك أن إعلانها في ذلك اليوم كان له ما يبرره. غير أن استمرار حالة الطوارىء منذ ذلك التاريخ ومدها عاماً بعد عام لما يجاوز العشر سنوات بموافقة البرلمان ليس له ما يبرره بحال من الأحوال، بل ويفتقد الأساس القانوني لعدم وجود السبب المبرر لبقائها. وكان يجب أن تلغى حالة الطوارىء بعد فترة وجيزة من حادث المنصة، مادامت الأوضاع قد استقرت والهدوء قد عاد. أما ما يقال عن حوادث الإرهاب فيمكن أن تواجه بتعديل التشريعات القائمة إذا كانت لا تفي بالغرض.

(١) أما المعانى الأخرى لكلمة حكومة فهى :

- الحكومة بمعنى السلطة التنفيذية وتشمل رئيس الدولة والوزارة .

- الحكومة بمعنى الوزارة وحدها وهذا هو المعنى المراد عندما يقال أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان .

راجع فى ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية ١٩٧٣ - ١٩٧٤ ص ٦١ .

نشاط الدولة الحديثة (١) . ونوجز فيما يلى الحديث عن السرية فى نشاط كل من السلطتين التشريعية والقضائية :

(أ) السرية فى أعمال السلطة التشريعية :

يعقد البرلمان فى جميع بلاد العالم اجتماعاته فى جلسات علنية . وذلك لاتاحة الفرصة أمام الشعب لمعرفة ما يدور فى الجلسات التى يعقدها ممثلوه كنوع من الرقابة الشعبية على أعمال البرلمان (٢) . غير أنه يجوز بناء على طلب من الحكومة أو من أعضاء البرلمان بشروط معينة، ولمواجهة ظروف لا تسمح بالعلانية، أن يعقد البرلمان جلسات سرية. وذلك كما لو تعلق الأمر بمسائل خطيرة تمس أمن الدولة أو العلاقات الدولية وليس من المصلحة العامة إذاعتها فى لحظتها ، أو اتصل بمسائل اخلاقية تمس الآداب العامة بحيث يكون فى اعلانها خدش للحياء العام .

وقد نصت المادة ١٠٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «جلسات مجلس الشعب علنية . ويجوز انعقاده فى جلسه سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين

---

(١) راجع موريس ديفرجيه – المرجع السابق ص ١٧١ حيث يقول المؤلف :

„Le gouvernement ne se borne plus à exécuter. En réalité il tend de plus en plus à être un pouvoir d'impulsion, d'animation, de direction générale de l'État, de "leadership" national, le Parlement posant quelques bornes générales à l'action gouvernementale, et en assurant le contrôle".

(٢) والذى يحقق علانية الجلسات فعلا هو حضور رجال الصحافة والاعلام الذين ينقلون مايدور داخل قاعات المجلس إلى الجماهير العريضة خارج المجلس . أما أماكن الزوار بقاعات البرلمان فهى محدودة كما أن الوصول اليها يستلزم الحصول على بطاقة دعوة من أحد رجال البرلمان .

راجع فى ذلك مؤلف جورج بوردو سالف الذكر ص ٥٢١ .

من أعضائه على الأقل . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أو سرية» (١) .

فالقاعدة إذن هي علانية جلسات البرلمان والاستثناء هو سريتها. وذلك سواء أكانت الجلسة مخصصة لمناقشة قانون من القوانين فى ممارسة المجلس لوظيفته التشريعية ، أم كانت مكرسة للنظر فى أمر من أمور السلطة التنفيذية إعمالا لمهمته الرقابية (٢) .

وبالنسبة للسرية فى مجال التشريع، الأصل أن القوانين التى يقرها البرلمان ليس فيها من السرية شيء . إذ يناقشها المجلس عادة فى جلسات علنية ، ثم يصدرها رئيس الجمهورية ، ولا يعمل بها إلا بعد شهر من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية، اللهم إلا إذا حددت القوانين نفسها ميعاداً آخر لذلك (٣). ولا يتصور أن تكون جلسات إعداد التشريعات سرية إلا فى حالة تنظيمها

---

(١) راجع المواد من ١٣٤ إلى ١٣٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(٢) تقضى المادة ١٩٢ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر بإحدى الطرق المتقدم ذكرها ما جرى من المناقشات فى الجلسات السرية لمجلس الشعب أو نشر بغير أمانة أو بسوء قصد ما جرى فى الجلسات العلنية للمجلس المذكور» .

(٣) المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ . وقد أثار ممثلو الدفاع فى قضية التنظيمات اليسارية فى أوائل فبراير عام ١٩٧٥ مسألة عدم نشر القانونين اللذين ينظمان وجود إدارة المخابرات العامة ويضفيان صفة الضبطية القضائية على رجالها . وأضافوا أن ذلك يترتب عليه قانونا انعدام وجود هذين القانونين وعدم شرعية تطبيقها . وبالتالى فضباط المخابرات العامة لا يتمتعون بصفة الضبطية القضائية ، وإذن النيابة لهم بالتسجيل والتصوير باطل قانوناً ، وبالتالى أيضاً ، لا يعتد بهذه التسجيلات والصور .

وقد قيل إن هذين القانونين كانا قد نشرا بالفعل فى عدد من الجريدة الرسمية غير أنه لم يطبع من هذا العدد غير قليل - من النسخ احتفظت بها المخابرات العامة لنفسها ولم يوزع منها شيء حتى يعلم الناس بأحكام هذين القانونين وتسرى عليهم أحكامهما . والحق أن مثل هذا العمل - إذا صح - ما هو إلا تحايل يفقد النشر قيمته وحكمته وجوده ، ويعتبر القانون فى مثل هذه الحالة كأنه لم ينشر ويجب ألا يعمل به ، رغم عدم الشك فى وجوده القانونى ، إذ أن هذا الوجود يتحقق بمجرد موافقة البرلمان عليه موافقة نهائية .

لمسائل ماسة بالعلاقات الدولية أو بالنظام العام والآداب ويخشى في مناقشتها التعرض لما ليس من المصلحة اعلانه : إذ في هذه الحالة قد تثار الأسباب الدافعة إلى اعداد التشريع ، أو تفصيلات الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها ، ويكون فيها مالا يجدر نشره لاتصاله بأمن الدولة أو بأخلاقياتها أو بصلاتها مع غيرها من الدول .

أما عن السرية في الدور الرقابي للبرلمان فيصدق عليها نفس الحكم الذى أوردناه بصدد دوره التشريعي. ومعنى ذلك أن الأصل هو علانية الجلسات التي يناقش المجلس فيها أعمال الوزارة ، والاستثناء هو سريتها إذا وجد ما يبرر هذه السرية .

غير أن للرقابة البرلمانية علاقة بالسرية من جانب آخر يتعلق بكشف الأعمال الخفية التي تقع من رئيس الوزراء أو أحدهم وفيها مساس بالمصلحة العامة في أى صورة من صورها . فيستطيع أعضاء السلطة التشريعية استجلاء ما خفي من تصرفات السلطة التنفيذية أو ما قد تتخذه من أعمال سرية ، وذلك عن طريق توجيه الأسئلة والاستجوابات وطرح الموضوعات للمناقشة وتكليف احدى لجان المجلس بتقصي الحقائق حول أي موضوع عام .

فبالنسبة لحق السؤال نصت المادة ١٢٤ من الدستور المصرى على أنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أى موضوع يدخل في اختصاصاتهم . وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الاجابة على أسئلة الأعضاء » .

وبخصوص حق الاستجواب قضت المادة ١٣٥من الدستور بأنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم ..»

أما عن حق طرح موضوع للمناقشة فقد قررت المادة ١٢٩ من الدستور أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه» .

وبالنسبة للجان تقصى الحقائق تقضى المادة ١٣١ من الدستور بأنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط .. أى جهاز تنفيذى .. وذلك من أجل تقصى الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع .. أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من من الأعمال السابقة . وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله » .

فاذا اتضح من ممارسة البرلمان لرقابته على السلطة التنفيذية قيام المسئولين فى هذه السلطة خفية بأعمال سرية غير مشروعة كالحصول على العمولات والرشاوى عند التعاقد على صفقات تتم لحساب الدولة ، أو غير مناسبة كشل العلاقات الدبلوماسية مع احدى الدول دون مبرر مقبول وبالمخالفة للمصلحة الوطنية ، كان للبرلمان أن يوقع الجزاء الدستورى المناسب على من تثبت مسئوليته .

ويسأل الوزراء عن الأعمال السرية الخاطئة التى تقع فى اطار وزاراتهم ليس فقط سياسياً عن طريق سحب الثقة (١) ، وانما كذلك جنائياً إذا توافرت شروط المسئولية الجنائية (٢) . هذا مع ملاحظة أن الجرائم الجنائية التى يرتكبها الوزراء على نوعين : جرائم القانون العام أو الجرائم العادية التى يمكن أن تقع

---

(١) تقضى المادة ١٢٦ من دستور سنة ١٩٧١ بأن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته . ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة ... » ونصت المادة ١٢٧ منه على أنه « لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ......» .

(٢) نصت المادة ١٥٩ من الدستور المصرى على أنه «لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق احالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها ....».

من أى فرد ، والجرائم المتعلقة بالوظيفة سواء أكانت من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات كالاختلاس والاعتداء على الحرية أم كانت مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم فى حق الدولة . وقد كان دستور ١٩٢٣ يشير فى العبارة الأخيرة من المادة ٦٨ منه إلى اصدار قانون خاص لبيان أحوال مسئولية الوزراء الجنائية التى لم يتناولها قانون العقوبات (١) .

(ب) السرية فى أعمال السلطة القضائية :

الأصل فى أعمال مرفق القضاء هو العلانية أيضا سواء فيما يتعلق بجلسات المحاكم أو بالنطق بالأحكام ، لكى يسير العمل فى المحاكم فى النور على مرأى ومسمع من الناس . وذلك ليس فقط لبعث الطمأنينة والثقة فى قلوب المتقاضين الذين تجرى مناقشة منازعاتهم أمام أعينهم ، وانما كذلك ليكون الشعب رقيباً على ما يدور بساحة القضاء .

غير أن المناقشات والتحقيقات التى تجرى فى القضايا قد تمس النظام العام أو الآداب فى الدولة فيكون من غير المقبول ، ومما لا يتفق مع المصلحة العامة اذاعتها على الناس . فقد يثير النزاع المعروض على المحكمة أموراً تعتبر من أسرار الدولة الماسة بأمنها العام . كما قد يتضمن بحث القضية (٢) مسائل

---

(١) دكتور وحيد رأفت ودكتور وايت ابراهيم : القانون الدستورى – ١٩٣٧ ص ٦٠٠ ومابعدها .

(٢) تقضى المادة ١٨٩ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بالحبس مدة لاتجاوز سنة وبغرامة لاتقل عن عشرين جنيها ولاتزيد على مائة جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من نشر باحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى فى الدعاوى المدنية أو الجنائية التى قررت المحاكم سماعها فى جلسة سرية ...... » .

وتضيف المادة ١٩١ «يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر بأحدى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى فى المداولات السرية بالمحاكم أو نشر بغير أمانة وبسوء قصد ماجرى فى الجلسات العلنية بالمحاكم » .

ليس من اللائق الجهر بها علناً لما تنطوى عليه من مساس بالآداب العامة . ومعنى سرية الجلسة هو عدم السماح للجمهور بحضورها . وذلك لا ينصرف بطبيعة الحال إلى الخصوم فى الدعوى ومحاميهم وشهود القضية .

ومع ذلك فان النطق بالحكم يجب أن يصدر فى جميع الأحوال فى جلسة علنية . وذلك لكي يكون واضحاً أمام الناس أن العدالة تأخذ مجراها بينهم وأن العقوبات توقع على الخارجين على القانون منهم ، جزاء وفاقاً على ما قدمت أيديهم ، فيكون فى ذلك عبرة لمن يعتبر .

وقد نصت المادة ١٦٩ من دستور جمهور مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن « جلسات المحاكم علنية الا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب . وفى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية » (١) .

وثم مسألة أخرى تتصل بالسرية فى أعمال السلطة القضائية وهى أنه لمن يمثل أمام القضاء اظهاراً للحق أن يدلى بما لديه من معلومات وان كانت

وتقضى المادة ١٩٣ من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٧ الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٥٧ بأنه «يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على ستة شهور وبغرامة لاتجاوز خمسين جنيها أو باحدى هاتين العقوبتين كل من نشر باحدى الطرق المتقدم ذكرها :

(أ) أخباراً بشأن تحقيق جنائى قائم إذا كانت سلطة التحقيق قد قررت إجراءه فى غيبة الخصوم أو كانت قد حظرت إذاعة شيء منه مراعاة للنظام العام وللاداب أو لظهور الحقيقة .

(ب) أو أخباراً بشأن التحقيقات أو المرافعات فى دعاوى الطلاق أو التفريق أو الزنا» .

(١) ومع ذلك فان وجوب النطق بالحكم فى جلسة علنية لا يمنع من امكان حظر نشر الأحكام فى الصحف . فقد نصت المادة ١٩٠ من قانون العقوبات على أنه «فى غير الدعاوى التى تقع فى حكم المادة السابقة يجوز للمحاكم نظراً لنوع وقائع الدعوى أن تحظر فى سبيل المحافظة على النظام العام أو الآداب نشر المرافعات القضائية أو الأحكام كلها أو بعضها باحدى الطرق المبنية فى المادة ١٧١ . ومن يخالف ذلك يعاقب بالحبس مدة لاتتجاوز سنة وبغرامة لايقل عن عشرين جنيها ولا تزيد على مائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين» .

تتعلق بأسرار المهنة أو بما يمس النظام العام أو الآداب . وذلك بعد أن تستأذن السلطة المختصة (١) وتنبه المحكمة إلى سرية المعلومات التى ينوى الادلاء بها حتى تنظر فى الأمر وتقرر ما إذا كانت المصلحة تقتضى عقد جلسة سرية لسماع هذه المعلومات . واباحة المحظور فى هذه الحالة انما يبرره الهدف المقدس الذى يسعى القضاء إلى تحقيقه وهو اظهار الحق واقامةالعدل. أما إذا تعلق الأمر بأسرار الدفاع فقد حرم قانون العقوبات افشاءها دون استثناء (٢) .

٧ — **خطة البحث** :

لما كانت المصلحة العامة هى الفيصل والهدف الذى يجب أن تسعى إلى تحقيقه السلطة التنفيذية فى كل ما يصدر عنها من تصرفات ، فاننا ندرس أولا وعلى أساس من هذه المصلحة حدود كل من السرية المرفوضة التى يجب على الحكومة اجتنابها ، والسرية الواجبة التى تلزم الحكومة بالمحافظة عليها وصيانتها .

ولما كان أهم أعمال السلطة التنفيذية على الاطلاق هو ما تتخذ من قرارات فردية أو لائحية ، فاننا نبحث فكرة السرية فى كل ركن من أركان القرار الادارى الخمسة وهى المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص .

وعلى ذلك وفى محاولة لبيان كل ما يتعلق بالسرية فى أعمال السلطة التنفيذية نتناول هذا البحث بالدراسة فى بابين :

الباب الأول : السرية فى ميزان المصلحة العامة .

الباب الثانى : السرية فى أركان القرار الادارى .

---

(١) راجع نص المادة رقم ٦٥ من قانون الاثبات فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

وتقضي بأنه «الموظفون والمكلفون بخدمة عامة لا يشهدون ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلى علمهم في أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني ولم تأذن السلطة المختصة في إذاعتها. ومع ذلك فلهذه السلطة أن تأذن لهم في الشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم».

(٢) راجع المواد ٨٠ ، ٨٠ (أ) ، ٨٠(ب) من قانون العقوبات .

الباب الأول

السرية فى ميزان المصلحة العامة

لا شك أن فى الدولة أسراراً يجب الحفاظ عليها صيانة للمصلحة العامة. وقد دفع ذلك منذ أقدم العصور إلى تعيين حفظة لهذه الأسرار . فكان فرعون مصر يختار من بين موظفيه من ذوى الخبرة والمراس وأهل الثقة «رؤساء أسرار» يكونون فى جملتهم ما يمكن اعتباره مجلساً خاصاً للملك . وكان لكل من هؤلاء الرؤساء لقب معين لتفادى الاعلان عن اختصاصاته أوما يقوم به من أعمال . ومن أمثلة رؤساء الأسرار الذين وجدوا فى مصر الفرعونية :

- رئيس أسرار المهام السرية .
- رئيس أسرار الملك فى كل مكان .
- رئيس أسرار الأقوال الالهية (١) .

وقد استخدم لقب أمين سر الدولة Secrétaire d'Etat فى ظل النظام القديم فى فرنسا وكان يعنى وزير الدولة . كما استعمل نفس اللقب فى عهد حكومة فيشى وفى عهد الحكومتين المؤقتتين لسنة ١٩٤٦ . ثم عاد

---

(١) راجع :

— Vircenzo Arangic Ruiz, Cours d'histoire du droit public 1947 — 1948, P. 11.

وأنظر أيضاً مقال الدكتور محمد بدر : تاريخ القانون المصرى فى العصر الفرعونى — عصر توحيد القطرين والدولة القديمة — المنشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية لكلية الحقوق بجامعة عين شمس — يناير سنة ١٩٧٣ ص ٢٩٦ .

للظهور من جديد مع الجمهورية الخامسة التى قامت بدستور سنة ١٩٥٨. ويعتبر أمناء سر الدولة أعضاء فى الحكومة الفرنسية حيث أن الدستور لم يميز في الحكومة غير الوزير الأول أي رئيس مجلس الوزراء. ويعين أمناء سر الدولة في فرنسا بقرارات جمهورية وهم يتبعون الوزراء في حدود معينة بالنسبة لأداء أعمالهم كما يتبعونهم في اعتزال مناصبهم[1]. وفي الولايات المتحدة الأمريكية لايزال يطلق على الوزير لقب أمين السر secretary. فوزير الخارجية مثلاً يسمى secretary of state ووزير المالية secretary of treasury[2].

ولدراسة السرية فى أعمال السلطة التنفيذية على ضوء المصلحة العامة التى يجب استهدافها فى كل الأعمال العامة، رأينا أن نميز بين نوعين من السرية فى أعمال هذه السلطة. أما النوع الأول فهو السرية المرفوضة التى لا تقتضيها المصلحة العامة بل وتتنافر معها، والتى عادة ما تقع تفضيلا لمصالح الحكام على حساب مصالح الشعب. وأما النوع الثانى فهو السرية المفروضة التى تستلزمها المصلحة العامة فى جانب من جوانبها. ويجب على السلطة التنفيذية صيانتها تحقيقاً لهذه المصلحة.

وعلى ذلك نعرض هذا الباب فى فصلين :

الفصل الأول : السرية المرفوضة .

الفصل الثانى : السرية المفروضة .

---

(١) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1969, P. 710 et 711.

(٢) راجع :

André Tunc et Suzanne Tunc, le Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, II, P. 168 et suiv.

الفصل الأول

السرية المرفوضة

تعتبر السرية فيما يجب أن يعلن نوعا من أنواع الكذب ، إذ أن الكذب لا يقتصر على اتخاذ موقف ايجابى لتزييف أمر من الأمور، وانما يشمل كذلك المواقف السلبية التى تتمثل فى اخفاء الحقائق التى يجب اظهارها على أصحاب الشأن فيها ، لأن إخفاءها يراد به ايهام الناس بعدم وجودها خلافاً للواقع .

والسرية المرفوضة أو غير المقبولة فى أعمال السلطة التنفيذية هى تلك السرية التى تنافى المصلحة العامة ولا يمكن تفسيرها الا بأحد أمرين أحدهما أشد سوءاً من الآخر . أما الأمر الأول فهو مراعاة مصالح رجال الحكومة والعمل على استمرار بقائهم فى مناصبهم أيا كان الثمن ، والتهرب من المسئولية عما يمكن أن يؤاخذوا عليه إذا ما انكشف أمرهم وأعمل كل من الشعب والبرلمان والقضاء رقابته عليهم . وأما الأمر الثانى فهو الجهل وقلة المعرفة من جانب المسئولين بمقتضيات المصلحة العامة .

وببحث مختلف ضروب السرية فى أعمال السلطة التنفيذية يتضح لنا أن السرية تكون مرفوضة لمخالفتها للمصلحة العامة فى عدة أحوال نتناول كلا منها بالدراسة فى مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول : سرية انتهاك أحكام القانون .

المبحث الثانى : سرية نتائج السياسة الفاشلة .

المبحث الثالث : سرية تقارير كفاءة العاملين .

المبحث الأول
سرية انتهاك أحكام القانون

لعل أهم سبب منطقى لسرية بعض أعمال السلطة التنفيذية هو عدم مشروعية هذه الأعمال . فالذى يسير فى الطريق السليم ولا يخالف القانون فى سلوكه ، لا يخشى علانية أعماله عادة ، إذ ليس فيها ما يخزى أو يعاقب عليه . اللهم الا إذا بلغ من الكمال أو التقوى درجة تجعله يفعل الخير لذاته أو لوجه الله لا يريد من أحد جزاء ولا شكوراً ، ويحتفظ بسرية عمله بعداً عن الشبهات أو حرصاً على شعور من يسدى اليه الخير . أما الذى يرتاد السبيل العوجاء ويخالف ما ينبغى أن يكون فانه عادة ما يخفى مايفعل من سوء . وذلك اما استحياء وعملا بقاعدة «إذا بليتم فاستتروا» أو اعتباراً لقول الله تعالى « لا يحب الله الجهر بالسوء » ، واما خوفاً من رد فعل هذه الأعمال من جانب الناس إذا عرفوا بما وقع من أعمال غير مشروعة ، أو من جانب سلطات الدولة الأخرى التى يمكن أن توقع الجزاء المناسب على المخالفين لأحكام القانون . وهذا هو الاحتمال الأرجح .

وغالباً ما تقع الأعمال السرية من جانب رجل السلطة بدافع الحصول على منافع شخصية مادية أو معنوية . رغم ما ينطوى عليه ذلك من فساد الأخلاق والانحراف بالسلطة التى ما منحها القانون الا بقصد تحقيق النفع العام (١) . ويحتفظ الحكام بسرية هذه الأعمال حتى لا تهتز مكانتهم فى أعين الناس أو يفقدوا مقاعد السلطة التى يحرصون عليها حرصهم على الحياة ذاتها . والأمثلة على الأعمال السرية غير المشروعة كثيرة نحاول ايجازها ودراستها فى المطالب الآتية :

المطلب الأول : سرية إهدار الحريات العامة .

---

(١) راجع :
R. Catherine et G. Thuillier : Conscience et pouvoir, 1974, P. 66 et suiv.

المطلب الثانى : سرية تبديد أموال الدولة .
المطلب الثالث : سرية الصراع على السلطة .
المطلب الرابع : سرية تزييف الانتخابات .

المطلب الأول
سرية اهدار الحريات العامة

عرفنا الدسرية فيما سبق ورأينا أنها تتمثل فى اخفاء حقيقة الأمور سواء بكتمانها أو بتزييفها .

والحرية فى الأصل هى المقدرة على الاختيار والتصرف . أما الحريات العامة فقد ارتبطت فى الماضى مع اعلانات حقوق الانسان بفكرة الحقوق الطبيعية اللصيقة بطبيعة الكائن البشرى (١) . ويمكن تعريفها الآن وفى اطار القانون الوضعى بأنها الحقوق التى يقر بها القانون للفرد (٢) وتتمثل فى الاعتراف له بقدر من الاستقلال تحميه دعوى قضائية تقوم على أساس رقابة المشروعية (٣) .

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٢٧ ومابعدها .

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques 1967—1968, P. 9

ويقول المؤلف :

Le mot "public" ... évoque nécessairement l'intervention du pouvoir... Une liberté publique est une liberté que le pouvoir a reconnue et aménagée....".

(٣) راجع :

Claude-Albert Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz 1968, P. 12 et suiv.

وراجع كذلك :

Georges Burdeau, Les Libertés publiques, 1966, P. 23.

حيث يقول المؤلف :

„Poser la liberté n'est rien s'il s'agit seulement d'une affirmation verbale. Ce qui importe, c'est de lui faire sa place dans un ordre social viable".

والحرية هى القاعدة العامة ، أما القيود التى ترد عليها فهى استثناءات لا تنشأ الا بقانون (١) . ويجب أن تقدر هذه الاستثناءات بقدرها ولا توضع الا فى أضيق الحدود (٢) ولمجرد تحقيق المصلحة العامة التى لابد من تغليبها على مصالح الأفراد ، وذلك لمصلحة نفس هؤلاء الأفراد فى مجموعهم . وإذا كانت سيادة القانون هى الضمان الأساسى لحرية المواطنين ، فانها كذلك أساس مشروعية السلطة التى يتمتع بها المسئولون .

أما عن علاقة السرية بالحريات العامة ، فلا يمكن القول فى عبارة بسيطة بأن السرية والحرية تتنافران أو تتوافقان على طول الطريق . فالسرية تتنافر مع الحرية فى بعض الأحوال ، ولكنها تتوافق معها فى حالات أخرى(٣).

فاذا كانت سرية اعتداء السلطة التنفيذية على الحريات العامة للمواطنين تعد من صور السرية المرفوضة لما تخفيه من مخالفة لأحكام القانون ، فان سرية الحياة الخاصة للأفراد تعتبر من أنواع السرية المفروضة التى يجب على الحكومة احترامها وعدم المساس بها تنفيذاً لأحكام القانون . ورغم ارتباط الفكرتين احداهما بالأخرى، فسوف ندرس الفكرة الأخيرة وهى سرية الحياة الخاصة فى الفصل الثانى من هذا الباب تحت عنوان «السرية المفروضة» . وذلك تمشياً مع مقتضيات التقسيم المنطقى الذى اخترناه للبحث وبيناه فى خطته .

ولعل أكبر دليل على تنافر الحرية مع السرية أحياناً هو حرص المسئولين

---

(١) راجع :

Marcel Waline, L'individualisme et le droit, 1949, P. 378 et suiv.

(٢) راجع :

Philippe Braud, La notion de liberté publique en droit français, 1968, P. 417 et suiv.

(٣) نتحدث عن توافق السرية مع الحرية فى الفصل الثانى من هذا البحث وعنوانه «السرية المفروضة» .

ى الدولة على الا ينتهكوا الحريات العامة جهاراً نهاراً على مسمع ومرأى من الناس ، خوفاً من سخط الشعوب وغضب الجماهير . فالقرارات الظالمة الماسة بالحريات العامة غالباً ما تتخذ سراً ، الا إذا فضل أصحاب الشأن اعلانها مع تغطيتها بمؤامرات ملفقة أو تهم وهمية تنسب إلى من يراد القضاء عليه أو التنكيل به . وغالباً ما تنفذ هذه القرارات كذلك بطريقة سرية لا يشعر بها الا قلة من الناس تضم صاحب الشأن والمحيطين به .

ويعتبر الاعتداء على حقوق الأفراد العامة من أعمال الاعتداء المادية إذا انطوى على مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية . وذلك كما فى حالة القبض على أحد الأفراد أو اعتقاله فى غير الحالات التى يحددها القانون ، وكما فى حالة الاستيلاء على ملك الأفراد عنوة دون اتباع الاجراءات التى ينص عليها القانون (١) . ويختص القضاء العادى بنظر المنازعات المتعلقة بأعمال التعدى فى فرنسا ، بل وكذلك فى مصر حتى بعد أن أصبح القضاء الادارى يختص بنظر سائر المنازعات الادارية طبقا لنص البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . إذا فى هذه الحالة تبلغ درجة عدم مشروعية أعمال الاعتداء مبلغا يفقدها صفتها الادارية .

وفى معرض الحديث عن سرية اهدار الحريات العامة تتناول بالدراسة على سبيل المثال ثلاث صور من صور انتهاك الحريات العامة وهى :

(أولا) سرية الاعتداء على الحرية الشخصية .

(ثانياً) سرية الاعتداء على حق الملكية .

(ثالثاً) سرية الاعتداء على حق الدفاع .

---

(١) راجع رسالة الدكتور مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادى فى القانون الادارى ١٩٦٤ ص ٢٠٧ ومابعدها . وراجع أيضاً :

Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1970, P. 161.

أولا : سرية الاعتداء على الحرية الشخصية

الحرية الشخصية هى تمتع كل فرد بالأمان على نفسه وتنقلاته وما فى موطنه ومراسلاته . ولعل هذه الحرية هى أهم الحريات العامة جميعاً (١) . وهى تنطوى فى الحقيقة على ثلاثة أنواع من الامتيازات التى يعترف بها للفرد وهى :

– حق الأمن الشخصى الذى يتضمن عدم امكان القبض على الفرد أو احتجازه الا فى الحالات وطبقاً للاجراءات التى يحددها القانون .

– حرية التنقل (الذهاب والاياب) والاقامة فى أى مكان من اقليم الدولة فى حدود مستلزمات النظام العام .

– حرمة الحياة الخاصة وتتمثل فى عدم انتهاك المسكن أو المراسلات.

وعادة ما يتم اعتداء السلطة التنفيذية على الحرية الشخصية فى البلاد الدكتاتورية سراً . فيقبض على الأفراد أو يعتقلون تحت ستار الليل المظلم ، ويؤخذون من بيوتهم وأهليهم إلى أماكن غير معروفة يعذبون أو يقتلون فيها خفية . وهكذا يختار المسئولون لتنفيذ جرائمهم ضد الحرية الشخصية الزمان والمكان اللذين يتفقان مع السرية حتى لا يشعرن بهم أحداً .

وتقوم هيئات البوليس السياسى – بوسائلها السرية – على اختلاف تسمياتها وتنظيماتها فى البلاد الشيوعية والمتخلفة بدور هائل فى حماية نظام

---

(١) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques,1966,P. 103.

حيث يقول المؤلف :

„La liberté physique est à ce point fondamentale que, souvent, c'est elle que l'on désigne sous le nom de liberté individuelle, au risque de donner à celle-ci une acception qui en limite trop étroitement le sens''

وراجع أيضاً كوليار – المرجع السابق ص ٢٠٥ .

الحكم والحكام . وتعتمد فى ذلك أساساً على أعمال سرية ارهابية تنطوى على كثير من الاعتداءات على الحرية الشخصية للأفراد .

فقد كان البوليس السري السياسي في الاتحاد السوفييتي المنهار وسائر البلاد الشيوعية الأخرى يتمتع بسلطان يبلغ من الضخامة مبلغاً يزرع الرعب والفزع فى نفوس المواطنين (١) . وشهد بذلك شاهد من أهلها . فقد جاء بتقرير خروشوف الذى قدمه إلى المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى بتاريخ ٢٥ فبراير عام ١٩٥٦ أن كثيراً من المواطنين الشرفاء قد اتهموا ظلماً وانتزعت منهم الاعترافات بالتعذيب وأعدموا . حتى إن أحد قدامى المكتب السياسى للجنة المركزية للحزب الشيوعى السوفيتى وهو رودزوتاك Roudzoutak قد أكد للمحكمة وجود مركز بالبوليس السياسى يتولى تزييف الأدلة ضد الأبرياء ، وطلب أن يدافع عن نفسه أمام اللجنة المركزية التى كان عضواً فيها لكشف هذه الحقائق ، فلم ينجه ذلك من مصيره المحتوم ورفض ستالين مجرد مقابلة رفيقه القديم وعجل باعدامه (٣).

وفى مصر لعبت السرية دوراً هاماً فى الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطنين فى ظل الجمهورية المصرية الأولى (٣) ، رغم النص عليها بوضوح

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : الأنظمة السياسية ص ٥١١ و مابعدها .

راجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : أزمة الحرية فى المعسكرين الشرق والغربى – ١٩٦١ ص ١٣ ومابعدها .

(٢) راجع فى ذلك :

G. Vedel : Démocraties Soviétiques et populaires, P. 345 et suiv.

وراجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى ص ٣٢٧ . وكذلك مؤلف الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى فى الحرية والاشتراكية والوحدة ١٩٦٦ ص ٩٣ وما بعدها .

(٣) لما كانت كافة الدساتير الجمهورية المصرية منذ قيام ثورة سنة ١٩٥٢ إلى ماقبل صدور دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ قد تشابهت فى تطبيقاتها العملية تشابهاً كبيراً، فلقد أطلق اصطلاح «الجمهورية المصرية الأولى» على فترة سريان هذه الدساتير . وذلك بالمقارنة

وافاضة فى كافة دساتير هذه الجمهورية . وكأن وجود هذه الحرية فى الواقع العملى كان يتناسب تناسباً عكسياً مع وجودها فى النص القانونى .

فقد انتهكت الحرية الشخصية فى ظل الدساتير السابقة انتهاكاً لم تشهد له البلاد من قبل مثيلا . وكان ذلك يتم باجراءات سرية باطلة . فكم اعتقل المواطنون دون وجه حق ولأسباب شخصية تافهة ، وأهدرت آدميتهم وعذبوا عذاباً شديداً تتحدث عن بعض ما ظهر منه ليس لمجرد الذكرى ، والذكرى تنفع المؤمنين ، وانما لكى نأخذ منه عبرة تقينا من التردى مرة أخرى فى هذه المحنة المؤسفة ، التى كثر ضحاياها من الأحياء وفارق الحياة بسببها غير القليل من الأموات . وقد كان لكل أجهزة الأمن السياسى والعسكرى فى الدولة دور كبير فى انتهاك هذه الحرية .

أما عن الاعتقال فقد كان رجال السلطة يقبضون على الأفراد ويأخذونهم من بيوتهم فى جوف الليل ثم لا يعرف عنهم الناس بعد ذلك شيئاً . بل ان كثيراً من الأسر فقدت عائلها أو أحد أعضائها بهذه الطريقة ولم يرجع اليها حتى الآن أو تثبت وفاته رسمياً ، وان أكدت دلائل الحال أنه قتل ودفن سراً بالصحراء دون أن يعلم بذلك غير جلاديه وسفاحيه وبعض رفاقه فى العذاب(١) .

وقد ثبت من التحقيق الذى أجراه نائب عام سابق وجود كثير من المعتقلين بأوامر اعتقال وبغير أوامر اعتقال ، وكثير من المسجونين بغير حكم قضائى . ووصل الأمر إلى حد أن أصدر رئيس الجمهورية قرارات

= بالجمهورية المصرية الثانية» التى بدأت مع بداية دستور ١٩٧١. فكل من الجمهوريتين يتصف بمواصفات دستورية معينة من حيث الواقع ، وهى ترتبط إذا أردنا الصراحة فى القول بشخص رئيس الجمهورية بصرف النظر عن تغير أو تعدد الدساتير . مما يؤكد أن الجو العام للحكم فى البلاد لا يزال يعتمد عندنا على الأشخاص أكثر من إعتماده على الأنظمة والمؤسسات . وقد سبقنا إلى هذا الرأى الأستاذ الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى فى حديث أدلى به فى أعقاب قيام دستور سنة ١٩٧١ .

(١) راجع نص المحضر الذى رفعته اللجنة المشكلة لبحث أفضل الطرق للقضاء على الاخوان المسلمين والمتدينين بالاعدام و التنكيل والعزل . ووافق عليه الرئيس عبد الناصر . ماجد كيلانى : الخطر الصهيونى على العالم الاسلامى . الدار السعودية للنشر والتوزيع – طبعة ١٩٦٩ ص ١٥٠ ؛ المستشار على جريشة : فى الزنزانة – دارالشروق – طبعة ١٩٧٥.

بالإفراج عن بعض المعتقلين والمسجونين السياسيين فلم ينفذ وزير الداخلية هذه القرارات . كما لم ينفذ أوامر النيابة العامة بالافراج عن متهمين لم تثبت ادانتهم . وكان الاعتقال يتم أحياناً بأوامر شفوية تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارىء رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٨ (١) . وهذه الأوامر الشفوية صعبة الاثبات كان من السهل الاحتجاج بها ظلماً وبهتاناً .

وأما عن التعذيب فقد وقع سراً بعيداً عن أنظار الناس فى السجون والمعتقلات بأوامر ادارية وبغير أوامر . وقد أثبتت تقارير الطب الشرعى وقوعه بكل درجاته وأنواعه كما أثبته بعض أحكام المحاكم(٢).وقد وصل التعذيب من حيث درجاته إلى الحد الذى لا يطيقه الانسان ويتمنى عنده الموت فيعز عليه أحياناً ويدركه من شدة الهول أو بالانتحار أحياناً أخرى . أما من حيث أصناف التعذيب بنوعيه الجسمانى والنفسى فقد تدرج من الضرب بالأيدى والركل بالأقدام والجلد بالسياط إلى نزع الأظافر وتكسير الأسنان واطلاق الكلاب المدربة لتنهش ضحاياها فى أماكن حساسة ، وتعليق الناس من أرجلهم وهم عراه والغمر فى الماء البارد فى أيام الشتاء القارسة والتجويع وسقاية السوائل القذرة .. إلى غير ذلك مما تتفتق عنه أذهان شياطين البشر .

---

(١) راجع كتاب المستشار محمد عبد السلام : سنوات عصيبة – ذكريات نائب عام سابق – ١٩٧٥ ص ١٣١ .

(٢) راجع على سبيل المثال :

– تحقيقات النيابة العامة رقم ١٢٤ ، ١٣٠ ، ١٣١ ، ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٥ لسنة ١٩٦٨ . ع . ت .

– منطوق الحكم وحيثيات التحقيق فى قضية كشيش .

– تصريحات النائب العام الأسبق المنشورة بجريدة أخبار اليوم فى ٢٦ أكتوبر و٢ و٩ نوفمبر عام ١٩٧٤ .

– حكم محكمة جنوب القاهرة فى قضية تعويض المستشار على جريشة عما لحقه من تعذيب فى السجن الحربى .

ويصور أحد المسجونين السياسين بعض مظاهر القتل والتعذيب الذى حدث سراً داخل جدران السجن الحربى فى عام ١٩٦٥ فيقول :

«ضحايا التعذيب فى الزنازين يضمدون جراحهم . أجسام مصلوبة .. وجوه شوهتها سياط الزبانية . ظهور مزقتها الكرابيج التى استحضرت من السودان على ظهر طائرة خاصة . جثث المسجونين تحمل فى الظلام وتدفن فى الصحراء المجاورة للسجن . رؤوس مفتوحة . أسنان مقلوعة . بقع دم تغطى كل جدران الزنازين . صراخ وأنين وعويل : كلاب تعوى وقد امتلأت أفواهها بالدماء» (١) .

وكان من يتوفى من التعذيب فى السجون والمعتقلات ينقل فى الليل خفية ويدفن سراً فى الصحراء . وفى ذلك يقول مسجون سياسى قضى عشر سنوات فى الليمان «شاهدت بنفسى ستة من المعتقلين من جماعة الأخوان المسلمين قد توفوا وادارة السجن الحربى تقوم بنقلهم فى الليل إلى خارج السجن لدفنهم فى الصحراء . وسمعت أنباء مؤكدة من داخل السجن تقول أن هناك ثمانية وعشرين من المعتقلين من جماعة الأخوان المسلمين قد توفوا فى السجن نتيجة للتعذيب وقلة العناية الطبية . والغريب أن ادارة السجن كانت تؤكد هروب كل من يتوفى أثناء نقله إلى المستشفى وتقوم بخصم يومين من مرتب جندى تختاره من السجن على أساس أنه كان يرافقه .. وطبعاً الجندى لا يتكلم لأنه يعلم أن إدارة السجن ستعطى له مرتبه بعد ذلك كاملا وأن الأمر كله مجرد تمثيلية .. وعندما كنا نعلم أن شخصاً قد هرب نترحم عليه فمعنى ذلك أنه مات من التعذيب» (٢) .

وفضلا عن الاعتداءات السرية التى وقعت على حق الأمن الشخصى وحرية التنقل وذلك بالقتل والاعتقال والتعذيب وتحديد الاقامة ، فقد

---

(١) مصطفى أمين : سنة أولى سجن – الطبعة الثانية ص ١٥ .

(٢) راجع ماروا‌ه سعيد توفيق بجريدة أخبار اليوم بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٧٥ تحت عنوان «١٠ سنين فى الليمان» .

أهدرت حرمة الحياة الخاصة كذلك اهداراً كبيراً، فانتهكت حرمة المسكن ودخل رجال السلطة منازل الناس ليلا وعبثوا فيها دون قيد أو شرط . واطلعوا على أسرار الناس فى مراسلاتهم بأنواعها ففتحوا الخطابات وصوروها وتصنتوا على المكالمات التليفونية وسجلوها، ولم يكن أى شخص مهما علت مكانته يأمن تماماً على حريته الشخصية .

وسوف نتحدث فى الفصل الثانى بشىء من التفصيل عن «سرية الحياة الخاصة» بما تستوجب من حظر التفتيش ، وحرمة المسكن ، وسرية المراسلات . وذلك فى معرض بياننا لصور السرية الواجبة أو المفروضة .

وليس كل هذا الا بعض ما حدث سراً من أناس نزعت الرحمة من قلوبهم فكانت كالحجارة أو أشد قسوة . والله أشد بأساً وأشد تنكيلا . نسوا الله فأنساهم أنفسهم ، وكفروا بآياته فأعد لهم عذاباً أليماً . وهو الذى يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور . وهو القائل فى كتابه العزيز «ان الذين كفروا بآياتنا سوف نصليهم ناراً كلما نضجت جلودهم بدلناهم جلوداً غيرها ليذوقوا العذاب ، إن الله كان عزيزاً حكيما» (١) .

أما موقف عامة الناس ازاء انتهاك السلطة التنفيذية للحرية الشخصية إذا علموا ببعض ما حدث رغم سريته فكان مخزياً مخيباً للآمال . فقد سيطر الخوف والنفاق على أكثرهم فظلوا يقولون بالسنتهم ما ليس فى قلوبهم . ولا يتناهون عن منكر فعلوه حتى صاروا نموذجاً للمستضعفين فى الأرض وتركوا قول رسول الله صلى الله عليه وسلم «ان الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يده أو شك أن يعمهم الله بعقاب» (٢) . فغضب الله عليهم ورفع عنهم جانباً من رحمته فنزلت بهم المصائب والهزائم والأهوال .

---

(١) الآية رقم ٥٦ من سورة النساء .

(٢) راجع ابن حزم : الفصل فى الملل والأهواء والنحل — جـ ٤ ص ١٧٥ و مابعدها .

ونظراً لتلك التجربة القاسية التى عاشتها البلاد فيما يتعلق بانتهاك الحرية الشخصية للمواطنين بصورة مفزعة فقد حاول المشرع أن يستفيد من التجربة فى تأكيد وجوب احترام تلك الحرية الأساسية ووضع الضمانات الكفيلة بعدم تكرار الاعتداء عليها . وذلك فى كل من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

وقد بدأ المشرع المصرى الطريق إلى تحقيق هدفه بالاعتراف بالحرية الشخصية كحق طبيعى لكل مواطن ، ثم حرم المساس بها فى أى صورة من صورها وبأى وسيلة كانت الا بأمر من القضاء أو النيابة العامة استجابة لمقتضيات التحقيق ، اللهم الا فى حالة التلبس بالجريمة استناداً إلى انتفاء شبهة الاعتداء فيها (١) . فقضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون» (٢) .

وحرم الدستور القبض على المواطن أو اعتقاله لأسباب سرية غير معلنة فأوجب ابلاغه صراحة بأسباب القبض أو الاعتقال بمجرد الاستحواذ على شخصه . ولم يتوقف بعلانية القبض أو الاعتقال وأسبابه عند هذا الحد وانما أجاز له ابلاغ من يريد بما وقع له من مساس بحريته الشخصية كما أجاز له بل ولغيره التظلم للقضاء من الاجراء الذى قيد هذه الحرية وأوجب الفصل

---

(١) وإن كان رجال الأمن يستطيعون مع ذلك إدعاء تلبس الفرد بجريمة من الجرائم يزيفون مقوماتها بطريقة سرية لتبرير القبض عليه وتقييد حريته . وقد حدث ذلك فعلا فى الماضى مما يؤكد أن النصوص وحدها لا قيمة لها مالم يحسن تطبيقها من جانب القائمين عليها .

(٢) وذلك بطبيعة الحال فى غير حالة الطوارىء إذ نصت المادة الثالثة منقانونالطوارىء=

فى التظلم خلال مدة معينة والا وجب اخلاء سبيل المواطن المقبوض عليه أو المعتقل فوراً . وهذا هو ما قضت به المادة ٧١ من الدستور بقولها «يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً . ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون ، ويجب اعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة اليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة والا وجب الافراج حتماً» .

ولمواجهة ما كشفت عنه التجربة من أن اتخاذ التدابير الماسة بالحرية الشخصية بمقتضى أوامر شفوية قد يترتب عليه عدم امكان التثبت من وجود وشرعية هذه الأوامر ، وحتى لا يحال فى نفس الوقت بين سلطة الطوارىء وحقها فى اتخاذ التدابير العاجلة ولو بأوامر شفوية (١) ، نصت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ فى فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط فى الحالات العاجلة التى تتخذ فيها التدابير المشار اليها فى هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» .

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد وانما أراد أن يحفظ على الانسان آدميته التى كرمه الله بها حتى بعد تقييد حريته . وذلك بالنظر إلى ما لاقاه المواطن المقبوض عليه أو المعتقل أو المحبوس من سوء المعاملة وألوان التعذيب

= رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ بأمر كتابى أو شفوى التدابير الآتية :

١ – وضع القيود على حرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور فى أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص فى تفتيش الأشخاص والاماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية وكذلك تكليف أى شخص بتأدية أى عمل من الأعمال» .

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

الجسمانى والنفسى التى تقشعر منها الأبدان وترتجف لها النفوس . سواء تم هذا التعذيب لانتزاع الاعترافات الكاذبة أو الصحيحة بالقوة والقهر ، أم حدث لمجرد التشفى والانتقام واشباع سادية بعض الجلادين . لذلك قضى فى المادة رقم ٤٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن «كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولا يجوز ايذاؤه بدنياً أو معنوياً كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون . وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه»(١).

واحتراماً لحرية التنقل والاقامة فى أى مكان من اقليم الدولة نصت المادة رقم ٥٠ من الدستور على أنه «لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الاقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالاقامة فى مكان معين الا فى الأحوال المبينة فى القانون».

وأخيراً أراد المشرع أن يخوف المعتدين على الحرية الشخصية ، فجعل الدعاوى الجنائية الناشئة عن الاعتداء على هذه الحرية لا تسقط بالتقادم استثناء من القواعد العامة مهما طال عليها الأمد . وذلك لاحباط محاولة المعتدى الاحتفاظ بسرية جرمه عن طريق الوعيد أو التهديد وبما يتمتع به من جاه أو سلطان . وشاء المشرع من ناحية أخرى أن يضمن حق ضحية الاعتداء على الحرية الشخصية فجعل حقه المدنى كذلك لا يسقط بالتقادم كما كفل له تعويضاً عادلا من الدولة عما لحق به من أذى . لذلك قضت

---

(١) تنص المادة ٤٠ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه «لا يجوز القبض على أى انسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً ، كما تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولا يجوز ايذاؤه بدنياً أو معنوياً» .

وقضت المادة ٤١ من نفس القانون على أنه «لايجوز حبس أى انسان إلا فى السجون المخصصة لذلك ، ولا يجوز لمأمور أى سجن قبول أى انسان فيه إلا بمقتضى أمر موقع عليه من السلطة المختصة ، وإلا يبقيه بعد المدة المحددة بهذا الأمر» .

المادة ٥٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضاً عادلا لمن وقع عليه الاعتداء » .

وتطبيقاً لهذا النص قضت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بأنه «فى الجرائم المنصوص عليها فى المواد ١١٧ و ١٢٦ و ١٢٧ و ٢٨٢ و ٣٠٩ مكرراً ، ٣٠٩ مكرراً (أ) من قانون العقوبات والتى تقع بعد تاريخ العمل بهذا القانون ، فلا تنقضى الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضى المدة» (١) .

ويتعلق الأمر فى هذه المادة بجرائم العدوان على الحرية التى يرتكبها المسئولون فى الدولة (٢) .

غير أن كل هذه الأحكام الحازمة وتلك الضمانات الوافية التى وضعها المشرع فى الدستور والقوانين لحماية الحرية الشخصية للمواطن سوف تتحول فى الواقع العملى إلى مجرد سراب خداع عديم الجدوى ما لم يحرص كل مواطن على الذود عن حريته الشخصية بعزيمة صادقة ، والاستفادة من هذه النصوص بشجاعة واقدام . هذا بالاضافة إلى وجوب احترام المسئولين من رجال السلطة التنفيذية احتراماً حقيقياً للحرية الشخصية للمواطنين خاصة وأن أغلبهم فى بلدنا المتخلف يجهل حقوقه أو يفتقد شجاعة الذود عنها لقلة وعيه أو ضعف حيلته .

---

(١) وذلك استثناء من نص المادة ١٥ من قانون الاجراءات الجنائية التى تنص على أن «تنقضى الدعوى الجنائية فى مواد الجنايات بمضى عشر سنين من يوم وقوع الجريمة ، وفى مواد الجنح بمضى ثلاث سنين ، وفى مواد المخالفات بمضى سنة ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك ...»

(٢) تقضى المادة ١٢٦ من قانون العقوبات بأن «كل موظف أو مستخدم عمومى أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحملة على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر .

وإذا مات المجنى عليه يحكم بالعقوبة المقررة للقتل عمداً » .

ثانيا : سرية الاعتداء على حق الملكية

يمكن تعريف حق الملكية بأنه استئثار الشخص بشيء ذي قيمة وتمتعه بكافة المزايا التي يخولها من استعمال واستغلال وتصرف (١) . ويعتبر هذا الحق من أهم وأقدم الحقوق العامة التي أعترف بها للانسان منذ وجد حاملا بين جنباته غريزة التملك . وقد أكد اعلان حقوق الانسان الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ حق الملكية باعتباره من الحقوق المقدسة التي يجب الا تنتهك (٢) .

ورغم أهمية حق الملكية والاعتراف به على نحو أو آخر في كل بلاد العالم ، فقد وقعت عليه اعتداءات متكررة لاسيما في الدول الشيوعية والبلاد المتخلفة التي تدعى الاشتراكية . وقد وقعت هذه الاعتداءات في بعض الأحيان علناً بالتطبيق لقوانين وقرارات معينة . ولكنها في أحوال أخرى وقعت سراً من بعض رجال السلطة التنفيذية الذين يعملون لحسابهم أحياناً مستخدمين ما يتمتعون به من اختصاصات زودهم بها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة في اطار وظائفهم . ولعل أوضح مثال على ذلك ما حدث في مصر في ظل نظام الحراسات البغيض الذي بدأ عام ١٩٦١ .

فكثيراً ما فرضت الحراسة طمعاً في أموال الناس أو بقصد التنكيل ببعض المواطنين الذين افترضت الحكومة فيهم لسبب أو لآخر عدم الولاء لها . وتحت ستار الحراسة قام المسئولون في ظلال من السرية بكثير من أعمال السلب والنهب والتدمير حتى أصبحت أموال الحراسة مصدراً للديون بعد أن كانت مورداً خصباً للحقوق (٣) . ولم يعبأ أولو الأمر بما نهى الله

---

(١) راجع في ذلك : الدكتور حسن كيرة : الحقوق العينية الأصلية – الجزء الأول : حق الملكية ١٩٦٥ ، الدكتور مصطفى الجمال : نظام الملكية – خاصة ص ٧٣ ومابعدها .

(٢) المادة الثانية والمادة رقم ١٧ من اعلان حقوق الانسان – راجع كوليار – المرجع السابق ص ٦٣٧ ومابعدها .

(٣) فرضت الحراسة في أعقاب القوانين الاشتراكية عام ١٩٦١ ثم فرضت طبقاً =

عنه حين قال «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالاثم وانتم تعلمون» (١) . بل ان المتمعن فى هذه الآية الكريمة يراها ترسم صورة صادقة لما وقع فى عهد الحراسات ويخيل اليه أنها انما توجه خصيصاً إلى أولئك المعتدين على أموال الناس فى تلك الحقبة السوداء من تاريخ مصر .

وقد أجمعت المناقشات التى دارت فى مجلس الشعب عند اعداد قانون الحراسات الجديد فى يوليو عام ١٩٧٤ على استنكار الحراسة بالصورة التى تمت بها واعتبارها مصادرة غير مشروعة لأموال الناس . وأكدت أنها قد استغلت أبشع استغلال للبطش بالمواطنين والاعتداء على حرياتهم واغلاق بيوتهم وأن ذلك يتنافى مع قداسة حق الملكية بل ومع أى عدالة أو اشتراكية حقيقية . وأكد السيد رئيس اللجنة التى تولت بحث القانون أن اجراءات الحراسة كانت أشبه بالعقوبة ، وأنها امتدت بعد عام ١٩٦٤ حتى إلى أصحاب الرأى وبعض البسطاء من الفلاحين . وأن السلطة قد استغلت الحراسة لاعتقال المواطنين . وهكذا أصبحت الحراسة سبيلا للانحراف والتحكم فى مصائر الناس ، وظهر عدم صحة ما كان يقال من أن هدف هذه الاجراءات هو احداث التغييرات الاجتماعية اللازمة لتحقيق الاشتراكية المزعومة خصوصاً وأن ثروات جديدة قد نشأت وتضخمت في هـذه الأثناء دون سبب مشروع ولم يمسسها سوء[٢].

ولتفادى ما حدث من اعتداءات على حق الملكية فى الماضى ضمن المشرع الدستور عدة نصوص لتحقيق هذا الغرض . فنصت المادة ٣٤

للقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن تدابيرأمن الدولة ، وفرضت أخيراً عام ١٩٦٦ فى أعقاب حادث كشيش والضجة المفتعلة التى اثيرت حوله وسميت بحراسة تصفية الاقطاع .

(١) الآية رقم ١٨٨ من سورة البقرة .

(٢) راجع الأعمال التحضرية للقانون رقم٦٩لسنة ١٩٧٤ بشأن تسوية الأوضاع الناشئة عن الحراسة .

من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها الا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى. ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون» .

وأضافت المادة ٣٥ أنه «لا يجوز التأميم إلا لإعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض» .

وأكدت المادة ٣٦ من الدستور أن المصادرة العامة للأموال محظورة ولاتجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائى .

وعندما صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب نص فى مادته الأولى على أنه «لا يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين الا بحكم قضائى وفى الأحوال الواردة فى هذا القانون ووفقاً للضوابط المنصوص عليها فيه» .

وتأكيداً لهذا الاتجاه صدر القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧١ بتصفية الحراسة على أموال وممتلكات الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القرار بقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢ بتصفية الحراسات السابقة على القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ .

ثالثا : سرية الاعتداء على حق الدفاع

حق الدفاع هو تمكين المتهم من ابداء أقواله أو اثبات براءته بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة اليه .

ويعتبر هذا الحق من المسلمات العقلية أو القواعد المنطقية التى يطبقها القضاء دون حاجة إلى نص .إذ من الطبيعى قبل توقيع أى عقوبة على المتهم أن يواجه بالتهمة المنسوبة اليه وتسمع أقواله فيها ، لكى يتمكن ان كان بريئاً من اثبات براءته من هذه التهمة ، وان كان مذنباً من بيان الظروف والدوافع التى أوقعته فى الخطأ .

وبحدث أن يعتدى رجال السلطة التنفيذية على حق المتهم فى الدفاع لاسيما فى الجرائم السياسية بطريقة سرية . وذلك بأن تزيف أقواله أوتنتزع منه الاعترافات أو يمنع من الادلاء بدفاعه بالتهديد أو التعذيب . ولعل محكمة الدجوى الشهيرة كانت مضرب الأمثال فى هذا المجال . إذ لم يتوقف الأمر فيها عند حد عدم احترام حق المتهم فىالدفاع عن نفسه ، وانما وصل إلى حد أن كانت الأحكام الفاصلة فى القضايا تعد سلفاً قبل الجلسة ، سواء تمكن المتهم من الادلاء بدفاعه أو لم يتمكن ،وأياكانت درجة اقناع أوجه الدفاع وبصرف النظر عن خطورة هذه الأحكام وان وصلت إلى الاعدام والحرمان من حق الحياة .

وأيا كان الأمر فان المحاكمات الجنائية بصفة عامة تقوم بها السلطة القضائية وتتولى التحقيق فيها النيابة العامة . ولا يأتى تدخل رجال السلطة التنفيذية بصددها الا عن طريق الضبط القضائى (١) ، وما يتضمن من بحث عن الجرائم ومرتكبيها ، وجمع للاستدلالات اللازمة للتحقيق فى الدعوى وحبس احتياطى(٢).فعن هذا الطريق يستطيع رجال السلطة التنفيذية الاعتداء بوسيلة أو بأخرى على حق المتهم فى الدفاع عن نفسه .

غير أنه يوجد نوع آخر من المحاكمات يهمنا التعرض له لاتصاله بموضوع بحثنا هو المحاكمات التأديبية للعاملين بالدولة حيث تلعب السلطة التنفيذية فيه عن طريق الرؤساء الاداريين دوراً كبيراً . وذلك ليس فقط فيما يتعلق بالتحقيق الذى يستطيع الرئيس أن يتولاه وان بدأته النيابة الادارية ، بل وكذلك فيما يتصل بمحاكمة هؤلاء العاملين فى غير الحالات التى تختص بها المحاكم التأديبية بمجلس الدولة .

---

(١) راجع المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) وقد وقف القضاء المصرى موقفا مشرفا فى الدفاع عن سيادة القانون وحماية الحريات العامة من إعتداءات رجال الشرطة على المواطنين . وذلك فى قضية الجناية رقم ٣٥٧١ لسنة ١٩٧٤ – إيتاى البارود . راجع مرافعة الأستاذ حافظ السلمى رئيس نيابة دمنهور الكلية فى القضية المذكورة بجلسة ٣ مارس سنة ١٩٧٥ . وكان مأمور المركز قد استمر فى حبس متهمين بعد الافراج عنهما من القاضى المختص ، وأهان وكيل النيابة ومحامى المتهمين أثناء قيامهما بعملهما فيما يتعلق بالتحقق من استمرار الحبس بدون وجه حق . وقد أدانت المحكمة المتهم وحكمت بالغرامة والحبس مع الشغل لمدة شهرين مع ايقاف التنفيذ .

فاذا عدنا إلى فكرة السرية فى أعمال السلطة التنفيذية وجدنا أن الأصل فى اجراءات التحقيق التأديبى هو العلانية بالنسبة لذوى الشأن ، الا إذا اقتضت سلامة التحقيق غير ذلك . فقد نصت المادة الثامنة من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه «يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى فى غيبته». وقضت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية بأنه «لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق الا بعد الانتهاء منه» (١) وذلك بقصد تيسير اتمام التحقيق وعدم عرقلة اجراءاته .

غير أن حق العامل أو الموظف المحال إلى التحقيق فى الاطلاع على اوراق التحقيق مشروط بتقديمه للمحاكمة التأديبية عما ثبت فى حقه سواء أمام الجهة الادارية أو المحكمة التأديبية المختصة . اما إذا تعلق الأمر بمجرد اتخاذ تدابير داخلية لمعالجة ما كشف عنه التحقيق من قصور ، فان الادارة غير ملزمة بإطلاع المتهم على ما تتخذ من اجراءات تدخل فى سلطتها التقديرية ، ما دام الأمر لا يتعلق بمحاكمته ولا يتضمن توقيع جزاءات تأديبية عليه(٢).

المطلب الثانى

سرية تبديد اموال الدولة

قد ينصب انتهاك أحكام القانون على أموال الدولة فيتم تبديد بعضها بطريقة سرية لا يعلم بها الا المشتركون فى التبديد أو المستفيدون منه . ومن الطبيعى أن تظل مثل هذه الأعمال سرية كأرقام حسابات كبار اللصوص ومصاصى دماء الشعوب فى العالم . وذلك ليس فقط لعدم مشروعيتها وانما أيضاً لمناقضتها لما يدعيه مرتكبوها من نزاهة وأمانة وشرف . وتزداد أهمية السرية بالنسبة للحكومة إذا كان الشعب فى غالبيته الساحقة فقيراً يكابد

---

(١) الدكتور سليمان محمد الطماوى : القضاء الادارى – الكتاب الثالث قضاء التأديب ١٩٧١ ص ٥٦٨ .

(٢) محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور : الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام – ١٩٦٩ . ص ٥٢ .

فى سبيل الحصول على لقمة العيش . إذ لا يتصور أن يذاع عليه وهو فى هذه الحالة أن ملايينه تغتصب أو تهرب أو تنثر هباء فيما لا طائل من ورائه .

ويأخذ تبديد أموال الدولة صوراً متعددة أهمها النفقات السرية ، وأعمال النهب ، وتكاليف البذخ . ونوجز فيما يلى الحديث عن كل منها :

أولا : النفقات السرية

تنفق كثير من أموال الدولة فى أمور سرية لايعلن عنها . من ذلك انفاق ملايين الجنيهات لعمل انقلاب عسكرى فى احدى الدول الأجنبية ، أو لمساعدة فريق ضد آخر من المتنازعين على السلطة فى بلد من البلاد قد لا يكون لأصحاب المال ناقة فيها ولا جمل . ومثل هذه الأعمال لا تعد مخالفة لقواعد القانون الدولى العام فحسب وانما تعد غير مشروعة من وجهة القانون الداخلى كذلك . لأن قوانين الدولة بصفة عامة وقانون الميزانية على وجه الخصوص لا تسمح عادة بأى عمل من هذه الأعمال .

ولدينا فى مصر أمثلة كثيرة على مثل هذه الانفاقات السرية التى تمت فى الماضى القريب دون مبرر مقبول . ومثال ذلك الأموال الطائلة التى انفقت ولم يعلن عنها حتى الآن فى مشاحنات اليمن الدامية ، ومنازعات الكونغو وأواسط أفريقيا ، وفى مطاحنات الصحف فى لبنان .

ثانيا : اعمال النهب

تخفى السرية أحياناً أعمال نهب مشينة يقوم بها بعض رجال الدولة لحسابهم الخاص مستخدمين ما منحهم القانون من سلطات فى تحقيق مآرب شخصية آثمة . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الأعمال المخزية التى قام بها بعض كبار رجال الحكم وتمثلت تارة فى تهريب أموال الدولة إلى بنوك سويسرا وغيرها من البلاد الأجنبية الحرة ، وتارة فى غصب هذه الأموال فى الداخل كما لو كانت تركة شاعرة مباحة لمن يستطيع الاستيلاء عليها .

ومما يثبت نهب أموال الدولة من جانب بعض القادة الكبار ما نزل على عدد منهم من غنى فاحش مفاجىء فأصبحوا وورثتهم من أصحاب الملايين بعد ان كانوا لا يملكون غير مرتباتهم التى تكاد تكفى لمواجهة أعباء المعيشة(١). ويؤكد ذلك أيضاً ما عثر عليه فى منازل بعض كبار رجال الدولة من خزائن للعملات الصعبة والمحلية فى وقت كانت فيه خزانة الدولة خاوية فى أمس الحاجة اليها(٢) .

ثالثا : تكاليف البذخ

ويتمثل تبديد أموال الدولة أحياناً أخرى فى المبالغة فى الانفاق على اقامة الحفلات والمهرجانات والقصور الشامخة والفيلات الأنيقة .. إلى غير ذلك من مظاهر البذخ التى لا تتناسب مع امكانيات دولة فقيرة متخلفة ، بل ولا تحدث حتى فى البلاد الغنية . فكم أقيمت احتفالات نصر مزعوم ، وكم أنفقت الأموال الطائلة لارضاء من كان ضره أكبر من نفعه . ولا تتمثل السرية فى هذه الحالة فى وجود النفقات ذاتها إذ من الطبيعى أن تتكلف مثل هذه الأمور بعض النفقات ، وانما تتمثل فى أرقام هذه النفقات التى قد لا يتصورها الناس ، والتى تعتبر مبالغة فى الكماليات فى دولة لم تصل بعد إلى اشباع الضروريات بالنسبة لكل أبنائها .

المطلب الثالث
سرية الصراع على السلطة

لو ظهر كل ما يدور وراء كواليس السلطة من أجل الصراع عليها لتغيرت فى أذهان الناس أغلب مفاهيم التاريخ . فكم ارتكبت الجرائم

---

(١) راجع مقالة الدكتور لويس عوض المنشورة بالصفحة الثالثة من جريدة الأهرام بتاريخ ١٨ يوليو سنة ١٩٧٥ عن لقائه بالملكتين السابقتين فريدة ونازلى .

(٢) يقول الرئيس الراحل محمد نجيب في مذكراته: «فقد سرق بعض الضباط فلوس معونة الشتاء، وسرقوا هدايا وبضائع قطارات الرحمة وباعوها علناً، وسرقوا فلوس التبرعات الخاصة بالشئون الاجتماعية، وسرقوا تحف ومجوهرات وبعض أثاث القصور الملكية». أنظر مذكرات الرئيس نجيب: «كنت رئيساً لمصر»، ص ٢٠٧ .

والأعمال غير المشروعة سراً من جانب أحد الحكام فى الدولة للاستئثار بالسلطة والإطاحة برفاقة بأى طريق من الطرق . ويحدث ذلك على وجه الخصوص فى أوقات الأزمات التى تنزل بالدولة سواء من الناحية السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية . ومن الأمثلة الشهيرة لهذه الشخصيات روبسبير فى فرنسا ، وستالين فى روسيا وعبد الناصر فى مصر .

أما روبسبير Robespierre فى فرنسا فقد كان أحد أعضاء لجنة السلام العام Comité de salut public التى أنشأتها الجمعية التأسيسية المعروفة أيام الثورة الفرنسية باسم la Convention فى ٦ ابريل عام ١٧٩٣ وزودتها بسلطات واسعة . ولكن روبسبير استطاع بقوة شخصيته ونزعته الدموية أن يسيطر على هذه اللجنة التى لم يعين لها رئيس من الناحية الرسمية ، وقام بتصفية خصومه ومعارضيه بطريقة عنيفة مرعبة . وظل الأمر كذلك إلى أن زال الخطر الخارجى واستعادت الجمعية التأسيسية سلطاتها المفقودة فأتت برأس الطاغية تحت المقصلة فى ٢٧ يوليو سنة ١٧٩٤ ، ليفارق الحياة بنفس الطريقة التى أزهق بها أرواح الآخرين (١) .

أما ستالين فى روسيا فقد استطاع شيئاً فشيئاً أن يستحوذ على السلطة فى البلاد بعد وفاة لينين عام ١٩٢٤ . وتخلص من معارضيه ورفاقه فى الحكم بالقتل والنفى وتلفيق التهم الكاذبة . وقد انتقده فى ذلك بشدة خليفته خروشتشوف وفضح جرائمه وفظائعه أمام المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى فى يناير عام ١٩٥٦ . غير أن خروشتشوف نفسه كان يعد العدة منذ وفاة ستالين عام ١٩٥٣ . ففى عام ١٩٥٥ أصبح السكرتير الأول للحزب الشيوعى . وفى سنة ١٩٥٨ انفرد بالسلطة بعد أن طرد زملاءه من الحكم الواحد بعد الآخر ، ولكن بطريقة أقل عنفاً وأكثر ذكاء من سابقه (٢) .

---

(١) راجع فى ذلك : موريس ديفرجيه : المرجع السابق ٤٢٦ . أندريه هورية – المرجع السابق ص ٦٤٦ . الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية – ١٩٦٦ ص ٦٦ .

(٢) راجع فى ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط فى القانون الدستورى ١٩٥٦ ص ٦٦ وما بعدها . أندية هوريو – المرجع السابق ص ٤٧٨ . موريس ديفرجيه – المرجع السابق ص ٣٥٧ .

أما عبد الناصر فى مصر فقد استطاع منذ قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ أن يعمل فى الخفاء على الانفراد بالسلطة وحده (١) . واستخدم كل أساليب الخداع ونقض العهود وانتهاز الفرص لابعاد زملائه الواحد تلو الآخر (٢) حتى تحقق له ما أراد . وظل يتربع فوق رؤوس العباد مختالا بنفسه حتى باغته الموت فترك الدولة غارقة فى الديون والأزمات والنفاق والاحتلال اليهودى .

المطلب الرابع
سرية تزييف الانتخابات

لم تعد حكومة متمدينة على وجه الأرض تدعى أو تستطيع أن تزعم أنها تستمد سلطتها في الحكم من غير الشعب الذي تحكمه. فلا ينكر أحد أن الحكومات في دول الديموقراطيات الغربية تصل إلى الحكم استناداً إلى إرادات شعبية صادقة، تظهر من خلال انتخابات نزيهة. لذلك يتم فيها تداول السلطة بين أحزابها السياسية بطريقة سلميّة هادئة، استجابة لاتجاهات الناخبين، دون ثورات أو انقلابات أو اغتيالات.

أما في الدول غير الديموقراطية، المتخلفة أو بقايا الشيوعية، فإن الأمور تسير على نحو آخر يختلف فيه الظاهر عن الباطن.

فمن حيث الظاهر تجري الانتخابات، وتنفق فيها الأموال وتبذل الجهود، وتزيّف الحقائق سراً لصالح الحاكم، وتعلن النتائج التي قد تكون قد أعدت سلفاً من قبل فرز الأصوات. وذلك لمجرد خلق سند شرعي وهمي يتكىء عليه الحاكم، أو يتباهى به أمام الآخرين في داخل البلاد وخارجها، رغم أن هذا التزييف لم يعد ينطلي على أحد.

---

(١) راجع مذكرات اللواء محمد نجيب : كلمتى للتاريخ ، خاصة ص ١١٦ ومابعدها وص ١٣٩ ، ١٤٢ ، ١٤٥ ، ١٤٦ .

(٢) تم القبض على الرئيس الأول لجمهورية مصر اللواء محمد نجيب من مكتبه برئاسة الجمهورية سراً في ١٤ نوفمبر عام ١٩٥٤ ، وتحدّدت إقامته في فيلا مهجورة خاوية في المرج قضى بها تسعاً وعشرين عاماً من عمره لا يعرف عنه أحد خلالها شيئاً. أنظر مذكرات الرئيس محمد نجيب: «كنت رئيساً لمصر»، ص ٣٥٣.

ومن حيث الباطن يتمسك الحاكم بمقعد الحكم بكل السبل المشروعة وغير المشروعة، ولا يتركه في العادة إلا بالاغتيال، أو بالقهر عن طريق الثورة أو الانقلاب، أو بالموت الذي يأتي بغتة دون أن يكون في الحسبان. وهذه هي القاعدة. وإذا وردت عليها بعض الاستثناءات النادرة كحالة الرئيس السوداني سوار الذهب الذي ترك السلطة بإرادته، فإن الاستثناء يؤكد القاعدة.

أما عن كيفية تزييف نتائج الانتخابات سراً، فالطرق كثيرة متعددة، يختار منها الحاكم أو من ينوب عنه في هذه المهمة مايشاء. ومن هذه الطرق:

- تغيير صناديق الاقتراع بأن يستبدل بها صناديق أخرى معدة من قبل، مليئة ببطاقات الانتخابات المؤيدة للحكومة. ويتم ذلك قبل فرزها، أثناء نقلها للجان الفرز أو في أي لحظة يغفل عنها الناس.

- التصويت بدلاً من الغائبين من الناخبين، وهم كثير. وذلك بأن يقوم بعض موظفي السلطة بملء بطاقات الغائبين لصالح الحكومة.

- المغالطة في حساب النتائج، وهو أمر يسير في حالة غياب الرقابة الشعبية الجادة. ويصل أحياناً إلى حد استبدال النتائج التي ترتضيها الحكومة وتعدها سلفاً، بالنتائج الحقيقية التي قد لا تكلف نفسها عناء فرز الأصوات للوصول إليها. وقد تتم المغالطة بإضافة عدد مبالغ فيه من أصوات العسكريين التي يصعب فرض الرقابة عليها. وذلك في البلاد التي يمارس فيها العسكريون حق الانتخاب[1].

---

(١) وقد أثبت القضاء المصري ذلك في بعض الأحكام. وكان قضاؤه من الأسباب التي دفعت إلى تعديل القانون وحرمان العسكريين من ممارسة حق الانتخاب. فقد قضت محكمة القاهرة الابتدائية في ٢٠ يونيه عام ١٩٧٤ بإلزام كل من رئيس مجلس الشعب ووزيري الداخلية والحربية متضامنين بدفع مبلغ عشرة آلاف جنيه تعويضاً لأحد المرشحين عن الأضرار التي لحقت به بسبب عدم صحة إجراءات الانتخاب فيما يتعلق بحساب أصوات العسكريين. وكانت محكمة النقض التي طلب منها مجلس الشعب ـ تطبيقاً لنص المادة ٩٣

أمـا عن الأدلة التي تثبت تـزييف نتائـج الانتخابـات سراً في الـدولـة المتخلفة والشيوعية فمتعددة، ولعل أهمها ما يلي:

١ ـ عدم معقولية النتائج:

قـد تكون الأكـاذيب معقولـة وقد لا تكـون كـذلـك. أمـا الأكـاذيب المعقـولة فيمكن تصـديقهـا ولـو مؤقتـاً إلى أن ينكشف أمـرهـا وتفضحهـا الحقائق. أما الأكاذيب غير المعقولة فلا يمكن قبولهـا أو تصديقهـا من أناس يعقلون، لأنها تصطدم ومنطق العقل.

ونتـائج الانتخـابات في دول العـالم الثالث غـريبة، لامنـطق فيها ولا معقولية، خـاصة إذا مـا قورنت بمثيـلاتها في الـدول الديمـوقراطيـة. وذلك سـواء أكانت الانتخـابات رئـاسية أم بـرلمانيـة، وسواء تعلق الأمـر بنسبـة المشاركة في التصويت أم بمدى تأييد الحكومة.

ففيـما يتعلق بنسبـة مشـاركـة المـواطنـين أصحـاب حق التصـويت في الانتخابات أو الاستفتاءات تدعى حكومات الدول المتخلفة عـادة وصولهـا إلى ٩٠٪ أو ٨٠٪، أو ٧٠٪ عنـد التواضـع ومحاولـة إدعـاء المصـداقيـة في القول. بينما إذا وصلت هـذه النسبة في الـدول الديمـوقراطيـة ذات الوعي المرتفع إلى ٦٠٪ أو ٦٥٪ اعتبرت المشاركة الشعبية في التصـويت قد بلغت درجة لابأس بها.

وفيما يتعلق بتأييد الحكومة بلغت نسبة الأصوات التي أعطيت للرئيس في الاستفتـاءات الشخصية أو الاسـترآسات ـ كـما نطلق عليهـا ـ في بعض البـلاد المتخلفة أكـثر من ٩٩٪. بينما فـاز الرئيس الفـرنسي الراحـل شارل ديجول، مؤسس الجمهورية الفرنسية الخامسة، في آخر انتخابات خاضها،

= من الدستور ـ التحقيق في صحة الطعن قد رأت بطلان أصـوات ناخبي القـوات المسلحة التي فـاز على أسـاسها منـافسه، ولكن المجلس لم يـأخذ بـرأي المحكمة ورفض الـطعن. وأيدت محكمة الاستئناف بتاريخ ١٩ إبريل عام ١٩٧٦ حكم المحكمة الابتدائية، مطالبـة في حكمها بجعل الاختصـاص بالفصـل في الطعـون الانتخابيـة معقوداً لمحكمـة النقض. راجع للمؤلف: القضاء الإداري ـ ١٩٨٥ ـ ص ٤٦٢ وما بعدها.

بأكثر قليلاً من ٥٠٪ من أصوات الناخبين، رغم زعامته الوطنية ومكانته العالمية في ذلك الوقت. فإذا اتصل الأمر بانتخابات برلمانية وجدنا حزب الحكومة هو الفائز دائماً بنسبة قد تجاوز ٩٠٪ من مقاعد البرلمان، ووجدنا المعارضة ضعيفة هزيلة ليس أمامها أي فرصة للوصول إلى الحكم، بل وليس لها من المقاعد البرلمانية ما يمكنها من القيام بدور المعارضة الحقيقي في نظام حكم جاد يسعى إلى تحقيق الصالح العام. ولكنها تفي بالغرض الذي يريده الحكام لها، وهي أن تكون مجرد معارضة صورية خاوية، تضفي على نظام الحكم مظهراً ديموقراطياً فحسب. بينما يختلف الأمر تماماً في دول الديموقراطيات الغربية، حيث حدث في فرنسا وفي الولايات المتحدة الأميركية أن جاءت الأغلبية البرلمانية في الانتخابات التي أجريت في عهد بعض الرؤساء تنتمي لحزب أو أحزاب معارضة لحزب الرئيس.

ولاشك أن النتائج المبالغ فيها التي تزعم حكومات الدول المتخلفة أن الانتخابات تمخضت عنها تخالف طبائع البشر الذين خلقوا مختلفين ولايزالون مختلفين. فلمّ يجمع الناس أو تصل موافقتهم إلى ما يشبه الإجماع حتى على الرسل الذين أرسلهم الله لهدايتهم. وقد اختلفوا اختلافاً بيناً حتى بالنسبة للايمان بالله خالقهم سبحانه وتعالى. فكيف بهم يجمعون على تأييد حاكم متسلط أو حكومة مطلقة.

٢ ـ قيام الثورات والانقلابات:

إن قيام الثورات والانقلابات والاغتيالات بصورة متكررة في دول العالم الثالث خير شاهد على عدم الاستجابة للإرادات الشعبية بالطرق السلمية بواسطة صناديق الانتخاب. وعندما تغلق الطرق المشروعة للتعبير عن الرأي ويزداد الضيق والضغط والكبت، تجد الإرادة الشعبية لها مخرجاً غير مشروع تنطلق منه في صورة انفجار يصعب التحكم فيه أو تحديد نتائجه. أما عندما توجد الانتخابات النزيهة المعبرة عن الإرادة الحقيقية للشعب، فلا مجال لسلوك الطرق الوعرة للتعبير عن الرأي، ولا وجود للطاقة المختزنة الباحثة عن منفذ.

٣ - ثبوت التزييف قضائياً:

إذا كـان من الممكن التشكك في أقـوال الفقهاء، فـإن الثقـة أكـبر في أحكـام القضاء، لأنها تعتـبر عنوانـاً للحق وتجسيداً للعـدالـة. وقـد أثبتت بعض أحكـام القضـاء التي صـدرت في بعض دول العـالم الثـالث وقـوع تزييف في نتائج الانتخابـات في بعض الدوائـر، وقامت بتعـديلها بما يتفق والحقيقة، وأعلنت أسماء الفائزين الحقيقيين[١].

المبحث الثانى

سرية نتائج السياسة الفاشلة

تقوم السلطة التنفيذية أحياناً باتيان أعمال قد لا تخالف القانون من حيث الظاهر ولكنها سيئة النتائج غير ملائمة لظروف الحال ، أو فاشلة فى تحقيق ما ترمى اليه من أهداف ، فتحرص على اخفائها وعدم الافصاح عنها خشية مايمكن أن يترتب على معرفة الشعب لها من آثار ضارة بالحكومة . وذلك نتيجة لسخط الناس عليها أو شعورهم باليأس منها أو قيامهم بأعمال مخلة بنظام الحكم قد تؤدى إلى الإطاحة بها .

غير أن اخفاء الحقائق الدالة على فشل بعض جوانب السياسة العامة للدولة وان كان يحمى الحكام بعض الوقت ويحقق مصالحهم الذاتية ، فانه يلحق بالمصلحة العامة أضراراً بالغة . وذلك لأن معرفة الحقائق رغم مرارتها هى نقطة البداية فى الاستعداد لمواجهتها وعلاجها قبل تفاقم أمرها . كما أن هذا الاخفاء يضيع على الشعب حقه فى ممارسة الرقابة على حكومته وتوجيه شئون الدولة نحو ما يحقق خير البلاد .

---

(١) أثبت مجلس الدولة المصري عدم صحة نتائج الانتخابات البرلمانية في بعض الدوائر في انتخـابات عـام ١٩٨٤، وحكم بتعديلهـا لصالـح عدد من مـرشحي المعـارضـة. ولكن مجلس الشعب لم ينفـذ الحكم. وقـد أثبت القضـاء العـادي نفس الأمـر من قبـل في حكم الأصـوات العسكرية سالف الذكر، الصادر عام ١٩٧٤.

وقد حدث فى مصر أن أخفيت كثير من الحقائق فى الفترة الأخيرة فلم يعلم الشعب منها غير ما كان الحكام يريدون اعلامه بها وبالطريقة التى تروق لهم . والأمثلة على ذلك كثيرة لا تكاد تقع تحت حصر . ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال ما يلى :

١ — سرية خسائر حرب اليمن :

تلك الحرب التى شنتها الحكومة المصرية لأسباب بعيدة عن الحكمة والمصلحة ، فقاتل فيها العربى أخاه العربى ، وأزهقت عبثاً آلاف الأرواح العزيزة على أهلها ، وبعثرت أموال طائلة يحتاج إلى كل قرش منها ملايين الفقراء والمعوزين فى البلاد . وأخفيت كل هذه الحقائق فلم تظهر الا بعد وفاة مقرر هذه الحرب المشئومة الذى أقال أحد رفاقه فى الحكم لمجرد عدم موافقته عليها .

٢ — سرية احتلال شرم الشيخ :

أخفت الحكومة عن الشعب بعد العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ بقاء اسرائيل فى منطقة شرم الشيخ عند انسحابها من سيناء . وذلك رغم أن هذا الموضوع يبلغ من الأهمية مبلغاً يكفى لتقديره معرفة أن محاولة استرداد هذه المنطقة من أيدى العدو ، كانت من أهم دوافع المناورات السياسية الفاشلة والتهديدات العسكرية الفارغة التى انتهت بهزيمة يونيو عام ١٩٦٧ .

٣ — سرية فشل المشروعات العامة :

لم تذكر الحكومة نقاط الضعف ومواطن الفشل فى المشروعات العامة رغم خطورتها . من ذلك عدم ذكر الآثار الجانبية والمساوىء التى انطوى عليها مشروع السد العالى ، والتى أهمها تآكل الشواطىء البحرية وانخفاض خصوبة التربة الزراعية . ومنها اخفاء فشل مشروعات الاصلاح الزراعى التى تنفق عليها الدولة أكثر من ايرادها منذ سنوات . ومنها سرية الخسائر

التي تكبدتها أغلب شركات القطاع العام بما فيها تلك التي كانت تحقق أرباحاً وفيرة قبل تأميمها. وظل الأمر كذلك إلى أن اضطرت الحكومة لعرضها للبيع في أوائل التسعينات.

٤ — سرية قيمة ديون الدولة :

حجبت الحكومة القيمة الحقيقية للديون المستحقة على الدولة للبلاد الأجنبية لكى لا ينتاب الناس شعور باليأس أو يكثروا من نقد السياسة التى أدت إلى تضخم هذه الديون مع قلة الاستفادة منها أو المقدرة على سدادها.

فلا شك أن الديون التي تتزايد لفترات طويلة ولا تتحقق التنمية الاقتصادية المرجوة منها إنما تدل على سياسة غير رشيدة، وتبذير لا مبرر له، وعدم استخدام سليم لهذه الأموال. وكان جانب لا يستهان به من هذه الديون يمثل ثمن الأسلحة السوفيتية التي حطمها العدو الاسرائيلي عام ١٩٦٧، بعد خدعة من سفير الدولة الدائنة الذي أيقظ عبد الناصر من نومه ليلاً ليطلب إليه ـ بناء على تعليمات القادة السويت ـ ألّا تكون مصر هي البادئة بالقتال. فأطاع الرئيس الأمر رغم علمه ـ حسب اعترافه ـ بتوقيت الغزو اليهودي. وتهيأت الفرصة الخيالية لانتصار اسرائيل انتصاراً لم تشهد له منذ أيام سليمان مثيلاً[1]. وتلقت مصر الضربة الأولى فكانت الضربة التي قصمت ظهر البعير. وكأنما شاءت روسيا الدائنة أن تنزل بنا الهزيمة لنزداد ضعفاً من الناحيتين الاقتصادية والعسكرية، فتتاح لها فرصة أكبر للتغلغل في البلاد والسيطرة عليها.

---

(١) يقول الله تعالى فى الآية الرابعة من سورة الاسراء «وقضينا إلى بنى اسرائيل فى الكتاب لتفسدن فى الأرض مرتين ولتعلن علواً كبيراً.» وقد تردد العلماء فى تفسير طبيعة هذا العلو الكبير وميقاته. ويحتمل أن يكون انتصار اسرائيل على أكثر من مائة مليون عربى واحتلالها لأضعاف مساحة أرضها فى عام ١٩٦٧ هو ذلك العلو الكبير الذى لم تظفر به من قبل. وبذلك تكون هذه الحرب قد فسرت تلك الآية الكريمة.

المبحث الثالث

سرية تقارير كفاءة العاملين

يقتضى التنظيم الادارى السليم ضرورة وضع تقارير دورية سنوية عن حالة كل موظف فى العمل من حيث الكفاءة والسلوك فى مجال الوظيفة . وذلك ليس فقط بقصد تقويم كل موظف واعطائه الجزاء المناسب لما قدمت يداه خلال العام ، ثواباً كان أو عقاباً ، وانما كذلك للتحقق من مدى نجاح التنظيم الادارى فى تحقيق أهدافه ، ولإمكان اعادة النظر فيه لتلافى ما يتكشف من عيوبه والارتفاع به إلى مستوى أفضل . وقد اصطلح على تسمية هذه التقارير الدورية فى العمل بالتقارير السرية . وجرت العادة فعلا على سرية هذه التقارير وعدم اطلاع الموظفين عليها فى أغلب الأحيان .

وتأكيداً لهذه التسمية تقول المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها أنه «من المسلم به أن التقرير السرى – كما ينص القانون – يعد سنوياً ، ليكون ترجماناً عن حالة الموظف فى سنة بعينها ..» (١) . وتقول فى حكم حديث آخر «ومن حيث أنه يبين من مطالعة التقرير السرى السنوى بتقدير كفاية المدعى .. أنه قد استوفى جميع الاجراءات والمراحل والأوضاع الشكلية التى فرضها القانون ، ولم يخالف أى اجراء جوهرى فى هذا الشأن،ومن ثم يكون قد صدر صحيحاً مطابقاً للقانون» (٢) .

وقد نصت المادة ٣٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن «يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي كتابة عن العامل ويعرض عن طريق مدير الإدارة المختص بعد إبداء رأيه كتابه على لجنة شئون العاملين، وللجنة أن تناقش الرؤساء في التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمدها أو تعد لها بناء على قرار مسبب».

---

(١) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٠٥٦ لسنة ٧ القضائية الصادرفى ٣ يناير سنة ١٩٦٥.

(٢) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٢٥٥ لسنة ١٤ القضائنة الصادر فى ٣ يناير عام ١٩٧١ .

ولم يكن المشرع المصري في مجال الترجيح بين العلانية والسرية يتخذ موقفاً موحداً من كافة التقارير الدورية أياً كانت درجتها بأن يجعلهـا كلها علنيـة أو سرية. وإنما قرر العلانية بالنسبة للتقارير ذات المستوى المنخفض وهي تقارير ضعيفة ودون المتوسط. فقضت المادة ٣٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن «يخطر العامل الذي قدرت كفـايته بـدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله. ويجوز له أن يتظلّم من هذا التقدير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ إعلانه به، على أن يفصل في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه، ويكون قرارها نهائياً ولا يعتبر التقرير نهائياً إلاّ بعد انقضاء ميعاد التظلّم أو البت فيه».

ويبدو أن الذى دفع المشرع إلى النص على وجوب ابلاغ تقديرى ضعيف ودون المتوسط هو أنه رتب على الحصول على أى منها على نحو معين جزاء يتمثل فى الحرمان من العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية. وفى ذلك تقول المادة رقم ٤٠ من القانون المذكور: «يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير. ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه»[1].

أما بقية التقارير الدورية غير ضعيف ودون المتوسط فلم يوجب المشرع في القانون الملغى اخطار صاحب الشأن بها، وساد في أذهان الكثيرين أنه أراد أن يحتفظ بها سرية إذ لم ير داعياً للإخطار بها. وساعد على هذا الاعتقاد أن المادة رقم ٣٠ من قانون موظفي الدولة الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المعدلة بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ كانت تقضي بأن «يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة». غير أننا لا نوافق على هذا التفسير الذي يقوم على الأخذ بمفهوم المخالفة رغم ضعف الاحتجاج به. وترى أن عبارة النص لا تحتم

(١) وتقابل المادة ٣٤ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

ذلك. إذ أن المشرع قد أوجب إبلاغ الموظف بتقريره السنوي في حالة حصوله على تقدير ضعيف أودون المتوسط فقط وذلك لاعتبارات معينة قدرها. أما في غير هذه الحالة أي في حالة الحصول على غير التقريرين المذكورين فإن المشرع لم يشأ أن يتخذ موقفاً معيناً منها وهنا يجب على الإدارة الواعية أن تحكم المبادىء العلمية في الإدارة وتطبق ما تشير به بصددها.

وفى مجال النقاش حول الترجيح بين السرية والعلانية فيما يتعلق بالتقارير الدورية ، أتيحت لى فرصة أخذ رأى عدد كبير من العاملين أثناء اشتراكهم فى الدورات التدريبية التى ساهمت فيها . فاتضح لى أن الرأى يختلف إلى حد كبير حسب المستوى الوظيفى لمن يعطيه ، بطريقة يمكن أن تفسر من الناحية النفسية على أساس نظرة الشخص إلى مركزه وما إذا كانت تغلب عليه صفة واضع التقارير الدورية أم من توضع عنه هذه التقارير :

—فبالنسبة للمديرين وكبار الموظفين رأت غالبيتهم التى تقارب الاجماع سرية التقارير السنوية الا فى أضيق الحدود على نحو ما هو منصوص عليه في القانون الملغي. وقالوا في تبريرهم لرأيهم إن ذلك يقلّل من الاحتجاجات والمجادلات التى يتوقع حدوثها فى حالة العلانية حيث لن يرضى معظم العاملين عن الدرجات التى وضعت لهم .

—أما بقية العاملين من المستويين الثالث والثانى وبعض موظفى المستوى الأول ، فقد رأت غالبيتهم الساحقة علانية التقارير السنوية . بل ونادى كثير منهم بوجوب مناقشة الموظف فى مدى استحقاقه للتقدير الموضوع عنه . وذلك حتى لا يساء استخدام السرية فيظلم العاملون ولا تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم ، لرفع ما قد يكون لاحقاً بهم من غبن . وقد يقتنع واضع التقرير بردود العامل فيغير من تقريره بناء عليها . ثم بعد ذلك تعلن التقارير إلى أصحابها حتى يستفيد كل موظف ويدرك مواطن ضعفه فيعمل على علاجها وأسرار كفاءته فيحاول تنميتها . وهذا يقارب ماكانت تقضى به المادة رقم ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قبل تعديلها بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ إذ كانت تنص على أن «يعطى الموظف صورة من التقرير السنوى

المقدم عنه ولمن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف الحق فى تقديم ما يكون لديه من ملاحظات فى خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه التقرير » .

وقد رأينا وجوب علانية التقارير الدورية للعاملين بالدولة ليس فقط علانية نسبية تتمثل فى أخطار كل موظف بتقريره السنوى وانما علانية مطلقة بالنسبة للكافة كعلانية نتائج الامتحانات الدراسية . ولا غرابة فى ذلك وما الحياة الدنيا بأسرها إلاّ امتحان كبير[1]. لذلك اقترحنا إلغاء السرية في كافة التقارير الدورية بصرف النظر عن ارتفاع أو انخفاض درجاتها . على أن نجاح الأخذ بهذا الرأي يستلزم وضع معايير اداء دقيقة لفئات الوظائف المختلفة حتى تقوم التقارير على أسس موضوعية خاضعة للقياس منزهة قدر الامكان عن الهوى والاعتبارات الشخصية لواضعيها فيسهل اقتناع العاملين بها ورد الرؤساء على المتظلّمين منها. واستندنا في تبرير رأينا هذا إلى اعتبارات متعددة نذكرها فيما يلي :

١ — من حق كل موظف بل ومن واجبه أن يعرف التقدير الذى حصل عليه فى العام المنصرم ليستطيع أن يصلح من شأن نفسه بقدر استطاعته ، فيعالج من نقاط الضعف التى هبطت بمستوى تقريره أو يقلل منها ، ويزيد من مواطن القوة التى ارتفعت به أو يحتفظ بها .

٢ — من أجل أن تسود المنافسة الشريفة بين العاملين مع ما هو معروف من مزايا المنافسة فى حياة الانسان من المهد إلى اللحد .

٣ — لكى يعلم واضعو التقارير الدورية سلفاً أنها سوف تعرض على من وضعت لهم وقد يضطرون إلى الرد على ملاحظاتهم بشأنها ، فيتحروا الدقة فى وضعها وتقويم أصحابها على أسس موضوعية ومعايير محكمة .

---

(١) يقول الله تعالى فى الآية الثانية من سورة الانسان : « إنا خلقنا الانسان من نطفة أمشاج نبتليه فجعلناه سميعاً بصيراً » .

٤ — حتى تتاح الفرصة للتظلم من التقارير الدورية أو الطعن فيها احقاقاً للحق ورفعاً لما قد تنطوى عليه من ظلم أو جور، واعترافاً بأن واضع التقرير مهما علت درجته هو انسان ضعيف قد يخطىء وقد يصيب . وقد اعتبرت المحكمة الادارية العليا تقارير الكفاءة السنوية قرارات ادارية يجوز الطعن فيها أو سحبها فى الميعاد القانونى إذا كانت معيبة والا تحصنت وذلك «نظراً لما يرتبه القانون .. على التقارير السرية من آثار بعيدة المدى فى مراكز الموظفين من حيث العلاوات والترقيات أو الصلة بالوظيفة» (١) .

٥ — وأخيراً فاننا نشك فى وجود مقتض حقيقى لسرية التقارير الدورية . والأعمال العامة يجب أن تتم علناً ما لم يوجد داع جدى لسريتها . وإذا كان اعلان التقارير الدورية قد يؤدى إلى اثارة بعض الاعتراضات والمناقشات من جانب العاملين ، فان هذه الاعتراضات يمكن التغلب عليها وتلك المناقشات يمكن حسمها إذا ما وضحت معايير الأداء ومقاييس العمل والاعتبارات الموضوعية التى على أساسها وضع كل تقرير . وشيئاً فشيئاً يتعود العاملون على علانية تقديراتهم السنوية أو تقاريرهم الدورية وتتحقق مزايا معرفة الحقيقة كما وضحناها .

وقد عدل المشرع في قانون العاملين المدنيين الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عن موقفه السابق وآثر الأخذ بمبدأ علانية التقرير السنوي بصرف النظر عن التقدير الذي يتضمنه . فنصَّت المادة ٣٠ منه على أن «تعلن وحدة شئون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال. وله أن يتظلَّم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه. . .».

---

(١) حكم المحكمة الصادر فى ١٧ يونية سنة ١٩٦١ س ٦ ، ص ١٢٥٧ .

الفصل الثانى

السرية المفروضة

قد تكون السرية فى أعمال السلطة التنفيذية مقبولة.لا مأخذ عليها ولكنها غير واجبة أو مفروضة . وذلك كما هو الحال فى السريةالناشئة عن التواضع. فكتمان الأموريعدأحياناً من الفضائل التى تحث عليهاالفلسفة والأديان.وذلك إذا كان فى اظهارها مدعاة للتفاخر بالنفس أو المن على الآخرين. فيحدث أن يقوم رئيس الحكومة أو أحد أعضائها ببذل مزيد من الجهد أو العطاء أكثر مما يجب عليه القيام به ، ثم يفضل اخفاء عمله حتى يكون خالصاً لوجه الله ومصلحة الوطن مبرأ من كل شبهة أو تظاهر . وعادة لا يسلك مثل هذا السبيل غير انسان حكيم أو رجل تقى ورع على درجة كبيرة من الايمان بالله واليوم الآخر . إذ أن انكار الذات والتواضع ضرب من ضروب الفضيلة والسمو يحث عليه الله ورسوله . فيقول الله تعالى وهو أصدق القائلين فى مجال العطاء «ان تبدوا الصدقات فنعما هى وان تخفوها وتؤتوها الفقراء فهو خير لكم ويكفر عنكم من سيئاتكم والله بما تعملون خبير» (١) . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «سبعة يظلهم الله فى ظله يوم لا ظل الا ظله : ورجل ذكر الله خالياً ففاضت عيناه .. ورجل تصدق بصدقة فأخفاها حتى لا تعلم شماله بما تنفق يمينه » (٢) .

غير أن مراعاة المصلحة العامة يقتضى أحياناً الحفاظ على سرية بعض الأعمال وعدم الجهر بها أو الخوض فى تفاصيلها والا ضاع الهدف منها

---

(١) الآية رقم ٢٧١ من سورة البقرة .

(٢) مصطفى محمد عمارة : نضرة النور شرح مختارات الأحاديث النبوية — ١٩٥٠ ص ٦٣ .

أو قلت قيمته ، نظراً لما لها من طبيعة خاصة . وليس معنى ذلك أن السلطة التنفيذية لا جناح عليها فى صيانة سرية هذه الأعمال وعدم الكشف عنها فحسب ، بل يجب عليها ذلك والا كانت مسئولة عن فضح هذه السرية .

وهذه الأعمال التى يجب أن تظل سراً اما أن تقوم بها السلطة التنفيذية بنفسها كالأعمال الحربية وبعض أعمال المحافظة على النظام العام والآداب ، واما أن تتعلق بالمواطنين دون أن يكون لهذه السلطة استخدام امكاناتها فى الاطلاع عليها دون وجه حق . وذلك كانتهاك حرمة الحياة الخاصة للأفراد أو كشف سرية التصويت الانتخابى .

وبتقصي حالات السرية التى يجب على السلطة التنفيذية صيانتها يتضح أنها متنوعة متعددة ، نوالى فيما يلى دراستها الواحدة بعد الأخرى ، كل فى مبحث مستقل على النحو التالى :

المبحث الأول: سرية الأعمال الحربية.
المبحث الثاني: سرية أعمال الاستخبارات
المبحث الثالث: سرية بعض أعمال الضبط.
المبحث الرابع: سرية بعض معلومات الوظيفة.
المبحث الخامس: سرية بعض الأعمال التحضيرية.
المبحث السادس: سرية التصويت الانتخابي.
المبحث السابع: سرية الحياة الخاصة.

المبحث الأول

سرية الاعوال الحربية

تعتبر السرية عنصراً هاماً من عناصر نجاح العمليات الحربية والاستعدادات القتالية . إذ لا شك أن علم العدو بأنباء مثل هذه الأمور يمكن أن يؤدى إلى فشل محقق . لذلك تعمل البلاد المتحاربة والمتنافسة بصفة مستمرة على كشف الأسرار الحربية لبعضها مستخدمة فى ذلك أحدث الأساليب التكنولوجية حتى أن الدول العظمى تلجأ الآن إلى استخدام الأقمار الصناعية التى تدور حول كوكب الأرض. وتعمل كل دولة فى نفس الوقت على اخفاء أسرارها العسكرية بكافة وسائل التغطية والتمويه لكى تكون فى مركز حربى أفضل . وتستطيع عند اللزوم ضرب عدوها فى الصميم والنيل من مراكز قوته ، مع المحافظة على استعداداتها الحربية الخاصة .

وقد عددت المادة ٨٥ من قانون العقوبات المصري أسرار الدفاع التي يحظر إفشاؤها فقضت بأن «يعتبر سراً من أسرار الدفاع :

١ ـ المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية التى بحكم طبيعتها لا يعلمها الا الأشخاص الذين لهم صفة فى ذلك ويجب مراعاة لمصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سراً على من عدا هؤلاء الأشخاص.

٢ ـ الأشياء والمكاتبات والمحررات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الأشياء التى يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد الا يعلم بها الا من يناط بهم حفظها أو استعمالها والتى يجب أن تبقى سراً على من عداهم خشية أن تؤدى إلى إفشاء المعلومات مما أشير اليه فى الفقرة السابقة.

٣ ـ الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وتموينها وأفرادها وبصفة عامة كل ما له مساس بالشئون

العسكرية والاستراتيجية ولم يكن قد صدر إذن كتابى من القيادة العامة للقوات المسلحة بنشره أو اذاعته .

٤ — الأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والاجراءات التى تتخذ لكشف الجرائم المنصوص عليها فى هذا الباب أو تحقيقها أو محاكمة مرتكبيها ومع ذلك فيجوز للمحكمة التى تتولى المحاكمة أن تأذن باذاعة ما تراه من مجرياتها» .

وعاقب القانون كل من أفشى سراً من أسرار الدفاع أو حصل عليه أو اذاعه أو حاول الحصول عليه (١) .

أما بالنسبة لأنباء القتال فان إذاعة البيانات الحربية كاملة دقيقة فى أثناء سير العمليات الحربية يمكن أن يلحق بالدولة المحاربة أضراراً بالغة . فمن

---

(١) قضت المادة ٨٠ من قانون العقوبات بأن « يعاقب بالأعدام كل من سلم لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها أو أفشى اليها أو اليه بأية صورة وعلى أى وجه وبأية وسيلة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد أو توصل بأية طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار بقصد تسليمه أو افشائه لدول أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها وكذلك كل من أتلف لمصلحة دولة أجنبية شيئاً يعتبر سراً من أسرار الدفاع أو جعله غير صالح لأن ينتفع به » .

ونصت المادة ٨٠ (أ) على أن «يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات وبغرامة لاتقل عن ١٠٠ جنيه ولايجاوز ٥٠٠ جنيه :

١ — كل من حصل بأية وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن البلاد ولم يقصد تسليمه أو افشاءه لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها .

٢ — كل من أذاع بأية طريقة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد .

٣ — كل من نظم أو استعمل أية وسيلة من وسائل التراسل بقصد الحصول على سر من أسرار الدفاع عن البلاد أو تسليمه أو إذاعته .

وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة فى زمن الحرب ».

وأضافت المادة ٨٠ (ب) أنه «يعاقب بالسجن كل موظف عام أو شخص ذى صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة أفشى سراً من أسرار الدفاع عن البلاد . وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا وقعت الجريمة فى زمن الحرب » .

ناحية يمكن أن يستفيد العدو من الحقائق المعلنة فى تقويم مدى النجاح أو الفشل فى عملياته الحربية وعمليات عدوه ، ليقف على نقاط الضعف أو القوة لدى الخصمين . ومن ناحية أخرى فان ذلك قد يؤدى فى بعض الأحوال إلى خفض الروح المعنوية للمقاتلين فى ميدان المعركة بل وللمواطنين فى داخل البلاد .

غير أن إخفاء المعلومات الصحيحة المتصلة بالمسائل الحربية إذا كان يمكن أن يقبل ويستمر مدة طويلة بالنسبة للاستعدادات والأماكن والمعدات الحربية والخطط القتالية لكى لا يستفيد العدو من معرفتها ، فان إخفاء المعلومات الحقيقية المتعلقة بالعمليات الحربية بصفة عامة يجب ألا يصل إلى حد تضليل الشعب خاصة بالنسبة للنتائج الواقعية للحرب . وهذا هو الذى حدث فى مصر مع الأسف بعد العدوان الثلاثى لعام ١٩٥٦ عندما كتم أمر احتلال اسرائيل لمنطقة شرم الشيخ . وهو الذى حدث أيضاً فى اللحظات الأخيرة من حرب سنة ١٩٦٧ حين كان المستمع إلى الاذاعات المصرية يخيل اليه أن قواتنا على أبواب تل أبيب بينما كانت القوات الاسرائيلية تتباهى على مشارف قناة السويس . وهو الذى تم أيضاً بالنسبة لنتائج حرب اليمن التى لم تعلن رسمياً حتى اليوم .

المبحث الثاني
سرية أعمال الاستخبارات

أصبح لكل دولة من دول العالم الحديث جهاز للاستخبارات أو المخابرات العامة يخضع لإشراف رئيس الدولة أو وزير الداخلية أو غيره من الوزراء المعنيين ويقوم هذا الجهاز بالبحث عن المعلومات غير المعلنة والحقائق الخفية ذات الطابع السياسي أو الحربي أو الاقتصادي التي يمكن أن تمس الدولة أو تشكل خطورة بالنسبة لها وتأتي من جهة الخارج أو تتصل بها. وتحاط أعمال أجهزة المخابرات بالسرية التامة في أغلب دول

العـالم. حتى أن أسماء رؤسـائها والعـاملين فيها تكـون سرية غـير معلنة أو معروفة للناس.

ولا تخضع أعمال المخابرات لرقابة البرلمان، لا في جلساته علنية ـ وهي الأصـل في جلسات الـبرلمان ـ ولا حتى في جلسـات سريـة، لأن من شـأن ذلك أن يعرض مصالح الدولة، وعلاقاتهـا الخارجيـة، وحياة العـاملين في المخابرات، وعملياتها الجارية للخطر.

غير أن عدم خضوع أعمال المخـابرات للرقـابة الـبرلمانيـة قد يؤدي إلى انحـراف بالسلطة واعتـداءات على حقـوق وحـريـات الأفـراد من جـانب العـاملين فيها. وقـد حدث في المملكـة المتحدة الـبريطانيـة عام ١٩٩٢ أن انتشرت شائعات حول قيام مكتب المخـابرات الـبريطانيـة بالتجسس عـلى المكالمات التليفـونية الخـاصة بـالأسرة المالكـة بهدف حمـايتها من الهجـمات الايرلندية، ولكن بعض التسجيلات تسربت بطريقة غـير معروفـة، وأذيع منها محادثات للأمير تشارلز مع صـديقته كـاميل، ومحـادثات لـلأميرة ديـانا وصديقها، فيما عرف بفضيحتيّ «كاميل جيت» و«ديانا جيت». وأدى ذلـك إلى انهيار أسرة ولي عهد بريطانيـا، رغم الاكتفاء بـالانفصال الجسـماني بين الزوجين رسميـاً. وقيل إن المخـابرات الـبريطانيـة قد عملت ـ فضـلاً عن ذلك ـ على مد نطاق نشـاطها إلى عمليـات مكافحـة الإرهاب والـتزوير في داخل البلاد، وهو ما يـدخل في إطـار اختصاص جهـاز الشرطة، رغـم أن رجال المخابرات غير معرضين للمساءلة أمام البرلمان.

وقـد طالب الـبرلمان الـبريطاني ـ كنتيجـة لذلـك ـ بـأن يصبـح مكتب المخابرات مسئـولاً أمامـه، ويخضع لـرقابتـه من حيث سياستـه، وأسلوب إدارته، وأوجد نفقاته، دون تدخل في عمليات نشاطه. وكان جون ميجور رئيس الـوزراء البريـطاني قد أعلن ـ لأول مـرة في بريـطانيـا ـ اسم مـديـر مكتب المخابرات[1]، عـلى غرار مـا فعله الرئيس الأخـير للاتحاد السوفييتي

(١) وهو السيد ستيلا رينجتون.

المنهار ميخائيل جورباتشوف في سياسته المعروفة باسم «جلاسنوست». وذلك كخطوة إصلاحية جريئة في الحكومة البريطانية.

غير أن إخضاع جهاز المخابرات للمساءلة البرلمانية يمكن أن يثير مشاكل خطيرة، كما أن الفصل الدقيق بين سياسة الجهاز التي تخضع للرقابة، وبين عمليات نشاطه التي لا تخضع للرقابة ليس بالأمر الهين، ومن شأنه إثارة خلافاتها ومشاكل حرجة يصعب حلها. لذلك قيل إن أفضل الحلول الممكنة يتمثل في تكوين مجلس خاص يقوم بمراقبة جهاز المخابرات، وذلك سواء أكان هذا المجلس منتخباً خصيصاً لهذه المهمة، أم كان مشكلاً من أعضاء مختارين من البرلمان. وقد أخذت بعض الدول الأوروبية بحلول مشابهة.

وإذا كانت المشكلة قد تجد لها حلا بطريقة أو بأخرى في دول الديموقراطيات الغربية، فإن حلها أصعب في دول العالم الثالث رغم زيادة خطورة أجهزة المخابرات فيها، ليس فقط على حقوق وحريات الأفراد، بل وكذلك على سلطات الدولة الدستورية. فقد حدث في بعض هذه البلاد أن أصبح رئيس هذا الجهاز السري أكبر نفوذاً من أي عضو في السلطة التنفيذية، بل ومن رئيس الجمهورية نفسه في بعض المجالات. وبات أثرها على نظام الحكم في الدولة وعلى الحريات العامة يفوق التصور. وقد كثر الحديث وألفت المؤلفات عن دور مراكز القوى (غير الدستورية) في مصر في أواخر أيام الرئيس عبد الناصر وأوائل عهد الرئيس السادات.

وأياً كانت الحلول التي يمكن أن تقترح أو تطبق لوقف تجاوزات أجهزة الاستخبارات التي تعزى أساساً لطبيعة أعمالها السرية، فإن عنصراً أساسياً لو افتقد لباءت مختلف الجهود بالفشل إن لم يكن كلياً فجزئياً. هذا العنصر هو عنصر الأخلاق التي يجب أن يتحلى بها العاملون في هذا الجهاز. فبدون الأخلاق الكريمة يصعب التصدي لانحراف السلطة، كما يصعب إثبات الهدف الحقيقي الذي يستهدف العاملون بأعمالهم السرية. لذلك يجب

حسن اختيـار أعضاء أجهـزة المخابـرات، وجعل عنصر الخلق القـويم من أهم الشروط المستلزمة لشغل وظائفهم. وحبذا لو أمكن إعدادهم إعـداداً مـدرسياً خـاصاً، يتضمن الاهتـمام بالنـواحي الخلقية إلى جـانب النـواحي الفنية.

المبحث الثالث

سرية بعض أعمال الضبط

يستلزم نجاح بعض أعمال الضبط حدوثها سراً (١) . من ذلك أغلب مايقوم به مأمورو الضبط القضائى فى البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التى تلزم للتحقيق فى الدعاوى الجنائية (٢)ومن ذلك بعض مايقوم به جهاز الضبط الادارى فى محافظته على النظام العام عن طريق نظام وقائى يرمى إلى منع وقوع الأعمال المخلة بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة (٣). ومن ذلك أيضاً ما تقوم به شرطة الآداب من أعمال سرية تهدف إلى المحافظة على الأسس الاخلاقية الضرورية لكيان المجتمع وصيانتها من الانحلال أو الانحراف (٤) .

فطبيعة هذه الأنواع من الأنشطة — كما يتضح من الأمثلة — تتنافى مع

---

(١) تنص المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن « تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب ، وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات ، وبتنفيذ ماتفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات» .

(٢) راجع نصوص المواد من ٢١ إلى ٢٩ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٣) دكتور محمد فؤاد مهنا: مبادىء وأحكام القانون الادارى . ١٩٧٣ ص ٦٣٠ ومابعدها .

(٤) دكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون — ١٩٦٩ ص ٤٨ ومابعدها .

إمكان الاعلان عنها فى وقتها، إذ لو أعلنت السلطات عنها وهى بصدد اتخاذها لصعب إن لم يستحل إدراك الهدف منها ، خاصة وأن الأشخاص الذين توجه ضدهم الاجراءات فى مثل هذه الحالات غالباً مايكونون من المشاغبين أو المنحرفين أو المجرمين الذين يسهل عليهم الافلات من هذه الاجراءات واحباط عمل المسئولين فيها .

غير أن السلطة التنفيذية يجب أن تكون أمينة فى قيامها بهذه المهمة الحساسة بطريقة سرية ، بحيث لا يحدث تحت ستار السرية وعدم تفويت المقصود من اجراءات الضبط أن تتجاوز أجهزة السلطة حدودها وتعتدى على الحريات العامة للمواطنين . وكم حدث هذا فى مصر مع الأسف الشديد . فكثيراً ما قبض على الأبرياء بحجة خطورتهم على الأمن أو اتهامهم فى جريمة وهمية لمجرد مخالفتهم لأحد الحكام فى الرأى، وكأن سلامة الدولة فى مفهوم بعض الناس تتركز فى التسبيح بحمد من بيده السلطة .

المبحث الرابع

سرية بعض معلومات الوظيفة

إذا كان نظام سر المهنة يوجد خارج إطار الوظيفة العامة ويكون انتهاكه جريمة جنائية كما فى حالة افشاء الطبيب لأسرار مرضاه . أو بوح المحامى بأسرار موكليه ، فان هذا النظام يعرف كذلك فى مجال الموظفين فيما يتعلق بسرية كثير من المعلومات التى يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته (١).

---

(١) نصت المادة ٣١٠ من قانون العقوبات المصرى على أن «كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غير هم مودعاً اليه بمقتضى صناعته أو وظيفته سر خصوصى إئتمن عليه فأفشاه فى غير الأحوال التى يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور أو بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصرياً .

ففضلا عن إنطباق النصوص الجنائية المحرمة لافشاء أسرار المهنة على الموظفين ، ينص قانون الموظفين صراحة على وجوب احترام أسرار المهنة فيما يتعلق بالوقائع والمعلومات التي يحصل عليها الموظف من ممارسته لوظيفته أو بمناسبتها (١). بحيث يعاقب تأديبياً إذاباح بها (٢) . كما توجد نصوص خاصة فيما يتعلق ببعض الوظائف كما هو الشأن بالنسبة للعسكريين ورجال المراسلات .

ونتحدث فيما يلي عن النقاط التالية :

- ازدواج التزام الموظف .
- ماهية المعلومات السرية .
- كيفية معرفة الأسرار.
- من تفشى إليهم الأسرار.
- استثناءات قاعدة الكتمان .
- جزاء إفشاء الأسرار.
- كتمان السر وحرية الموظف.

= ولا تسرى أحكام هذه المادة إلا فى الأحوال التى لم يرخص فيها قانوناً بافشاء أمور معينة كالمقرر فى المواد ٢٠٢ و ٢٠٣ و ٢٠٤ و ٢٠٥ من قانون المرافعات فى المواد المدنية والتجارية». وأرقام المواد المشار اليها فى هذا النص إنما تتعلق بقانون المرافعات القديم الصادر بأمر عال فى ١٣ نوفمبر عام ١٨٨٣ وتقابل هذه المواد الآن المادتان رقم ٦٥ ، ٦٦ قانون الاثبات رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

(١) راجع :

André Hathiot, Cours de droit administratif, 1964 — 1956, P. 240 et suiv.

(٢) راجع :

C.E. 15 février 1961, dame Métivier Rec., P. 124.

المطلب الأول

ازدواج التزام الموظف

يخضع الموظف لنوع من الالتزام المزدوج بالنسبة للاسرار التى يحصل عليها أثناء ممارسته لأعمال وظيفته :

١ — أما الالتزام الأول فهو التزام سر المهنة المنصوص عليه فى قانون العقوبات (١) والذى يفرض عقوبة جنائية على كل شخص — سواء أكان موظفاً كرجل الأمن أو مأمور الضرائب أو موثق الحالة المدنية أو عامل المراسلات ، أم كان غير موظف كالطبيب الحر أو المحامى أو المحاسب — يفشى أسرار الناس التى عهد بها اليه بحكم وظيفته أو مهنته ، إلا إذا أجاز له القانون ذلك لمصلحة يقدرها . والتزام الموظف بعدم افشاء أسرار المهنة فى هذه الحالة ليس مقرراً لمصلحة الادارة وانما لحماية الأفراد . لذلك فان التجريم الجنائى ينصب على الأسرار التى يؤدى كشفها إلى المساس بمصالح الأفراد وليس على الأسرار السياسية أو الادارية المتصلة بالمصلحة العامة (٢) ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية le secret professionnel

٢ — أما الالتزام الثانى فهو الالتزام الذى تفرضه قوانين الموظفين — استقلالا عن النصوص الجنائية — بعدم افشاء المعلومات السرية التى يحصل

---

(١) راجع فى فرنسا :

L'article 378 du code pénal français; auquel s'ajoutent pour les secrets de la défense nationale les articles 74 à 79 du code pénal modifiés par l'ordonnance du 4 juin 1960 et pour les secrets de fabriques l'article 418 du code pénal.

(٢) راجع :

Trib. Corr. Seine, 25 mars 1896, Dalloz 1896 — 2 — 391.

عليها الموظف بمناسبة وظيفته(١) ، سواء أقسم اليمين على ذلك أم لم يقسم . وهذا الالتزام مقرر لمصلحة الادارة بخلاف الالتزام السابق المقرر لمصلحة الأفراد . ويستطيع الوزير باعتباره الرئيس الادارى الاعلى لوزارته أن يعفى الموظف من هذا الالتزام إذا وجد المصلحة فى ذلك . ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية la discrétion professionnelle فيحرم القانون على الموظفين إذاعة أسرار العمل أو نشر بيانات عن أعمالهم دون أن يكون مصرحاً لهم بذلك . وتقضى المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨(٢) بأنه «يحظر على العامل :

– أن يفضى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص .

---

(١) راجع فى فرنسا :

C.E. 6 mars 1953, Dlle Faucheux, Concl. Chardeau, R.D.P. 1953, P. 1030.

(٢) وتقابل المادة ٥٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام كما تقابل نص المادة العاشرة من مرسوم ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ فى فرنسا بشأن نظام الموظفين ونصها كالآتى :

„indépendamment des règles instituées dans le code pénal en matière, de secret professionnel tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. tout détournement, toute communication contraire aux règlements de piéces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementatoln en vigueur, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de disrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précedent qu' avec l'autorisation du ministre dont il relève''.

٨ – أن يفشى الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك. ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة».

٩ – أن يحتفظ لنفسه بأصل أى ورقة من الأوراق الرسمية أوينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

١٠ – أن يخالف اجراءات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة.

ويمكن القول بصفة عامة أنه يحظر على الموظف إفشاء أى معلومات حصل عليها من عمله إذا كان هذا الافشاء يمكن أن يضر بحسن سير الادارة أو بالمصالح التى تعمل على تحقيقها بأى طريقة كانت. أما تبديد المستندات أو توصيلها إلى من ليس له حق فيها (١)، فانه يكفى فى حد ذاته لمساءلة الموظف لما فيه من اضرار مؤكد بوثائق الادارة (٢).

---

(١) راجع:

R. D.P. 1953, P. 1031.

حيث يقول الفقيه الفرنسى مارسيل فالين M. Waline فى تعليقه على حكم فوشيه الصادر بتاريخ ٣ مارس عام ١٩٥٣.

„Cette décision éclaire la portée de l'article 10 du statut général. elle permet de qualifier faute de nature à motiver légalement une mesure disciplinaire toute divulgation soit d'un fait appris oralement dans le service, soit d'un document écrit lorsque cette divulgation est susceptible de nuire à la bonne marche du service ou de léser de façon quelconque les intérêts généraux dont l'administration a la garde''.

(٢) نصت المادة ١٥١ من قانون العقوبات المصرى على أنه «إذا سرقت أوراق أو سندات أو سجلات أو دفاتر متعلقة بالحكومة أو أوراق مرافعة قضائية أو اختلست أو اتلفت وكانت محفوظة فى المخازن العمومية المعدة لها أو مسلمة إلى شخص مأمور بحفظها يعاقب من كانت فى عهدته بسبب اهماله فى حفظها بالحبس مدة لاتتجاوز ثلاث شهور أو بغرامة لاتزيد على ثلاثين جنيها مصرياً».

المطلب الثانى

ماهية المعلومات السرية

إن المعلومات التى يحرم على الموظف البوح بها إما أن تكون سرية بطبيعتها أو عرفاً كالأمور العسكرية والمسائل المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد ، واما أن تعتبر كذلك بالنص فى القوانين أو القرارات أو التعليمات الادارية على اعتبارها سرية لا يجوز للغير الاطلاع عليها (١) . ويختلف مضمون الأسرار الوظيفية واطارها من إدارة إلى أخرى . وتقتضى دقة تطبيق قاعدة وجوب كتمان السر الوظيفى تحديد نوعية ومصادر المعلومات التى تنشر على المواطنين . فليس كل ما يحدث فى داخل الادارة أيا كان يعد سراً من أسرار العمل لا يجوز للموظف البوح به . فكثير من المسائل العامة المتداولة فى أحاديث الناس والمنشورة فى وسائل الاعلام المختلفة تطرح للمناقشة فى داخل الادارة . فلا يعتبر افشاء لسر من اسرار العمل مثلا أن يبلغ موظف شئون العاملين بعض المستفسرين بأن إدارة القوى العاملة قد أرسلت لادارته كشفاً بأسماء المعينين الجدد بها .

واحترام سر المهنة لا يقتصر فقط على المعلومات غير المعدة للنشر ، وانما يشمل كذلك عدم جواز الاستعجال فى اذاعة محتويات وثيقة معدة للنشر وذلك لأن افشاء المعلومات السابق لأوانه على هذا النحو من شأنه أن يضر بطريقة أو بأخرى بحسن سير العمل بالادارة أو بالمصالح التى تعمل

= وأضافت المادة ١٠٥٢ « وأما من سرق أو اختلس أو أتلف شيئاً ما ذكر فى المادة السابقة فيعاقب بالحبس . فان كان الفاعل لذلك هو الحافظ لتلك الأشياء يعاقب بالسجن من ثلاث سنين إلى سبع » .

(١) الدكتور سليمان الطماوى : القضاء الادارى – الكتاب الثالث قضاء التأديب – ١٩٧١ ص ١٧٧ ومابعدها .

الادارة على حمايتها (١). فتوقيت كشف النقاب عن سر من الأسرار المتعلقة بالأمن العام أو بالأمور الحربية مثلا يمكن أن يكون له أهمية بالغة .

المطلب الثالث

كيفية معرفة الأسرار

يحظر على الموظف افشاء أى سر حصل عليه من عمله سواء حدث ذلك عن طريق السماع أم الرؤية أم النقل من وثيقة مكتوبة أم التصوير أم أى وسيلة حسية أخرى . ويستوى أن يكون الموظف مختصاً أو غير مختص بموضوع المعلومات السرية فلايلزم أن يكون الموظف يعمل بالادارة أو المكتب الذى يقوم بدراسة أو اعداد أو الاحتفاظ بالوثيقة المتضمنة لهذا السر ، وانما يكفى أن تكون هذه الوثيقة قد وقعت تحت يده أثناء قيامه بعمله أو بمناسبة بأى طريقة من الطر ق (٢) .

---

(١) راجع :

M. Waline, Précis de droit administratif t. II, 1970, P. 52.

(٢) راجع بالنسبة لفرنسا :

C.E. L'arrêt du 15 février 1961, dame Métivier

ومن ناحية أخرى حكم مجلس الدولة الفرنسى بأن مجرد الاشراك فى اجتماع نوقشت فيه بعض المسائل الى تعتبر انهاكا لأسرار الوظيفية لايكفى لاعتبار الموظف مذنباً مادام قد اقتصر على الحضور دون أن يقوم شخصياً بافشاء هذه الأسرار ، ومادام ينتمى إلى إحدى الهيئات المنتخبة لادارة التجمع المسئول عن النشاط الذى حدث فيه افشاء اسرار الادارة .

راجع فى ذلك :

C.E. L'arrêt du 6 juillet 1960, Préfet de police c/dame ximay.

المطلب الرابع

من تفشى اليهم الاسرار

تثور مشكلة سر المهنة بالنسبة لمسألة التعاون بين الادارات المختلفة فى فى تبادل المعلومات المتعلقة بما تقوم به من أعمال . وبطبيعة الحال لا حرج على أى ادارة إذا هى أبلغت أخرى بما تطلبه من معلومات ليس لها صفة السرية . غير أن التأكد من أمر سرية أو عدم سرية المعلومات المطلوبة كثيراً مايثير مخاوف المسئول خشية أن يبلغ بيانات سرية يحاسب على إفشائها. لذلك غالباً ما يمتنع الموظف — أخذاً بالأسهل والاحوط — عن إبلاغ المعلومات المطلوبة للادارات الأخرى استناداً إلى أن القانون يحظر إذاعة أسرار العمل إلا باذن من الوزير المختص .

وقد أفتى مجلس الدولة المصرى بأن السرية لا تقتصر على المواطنين فحسب وانما تمتد كذلك إلى جهات الادارة الأخرى. فلايجوز لمصلحة الضرائب مثلا إفشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى مالم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك(١). « ولما كان ماتطلبه ادارة المخابرات العامة فى الظروف العادية من بيانات عن الممولين ... هو من قبيل الافشاء بسر من شخص اوئتمن عليه بحكم عمله .... ، وكان الغرض من حظر الافشاء ليس المحافظة على أسرار الناس التى يوئتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب ، وانما حكمته المحافظة على المصلحة العامة ، إذ لو أبيح لهؤلاء الموظفين هذا الافشاء ، لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم . لذلك فان مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى — المرجع السابق ص ١٨٧ .

تقتضي عدم اعطاء مندوبي إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها» (١) .

وتكون المشكلة أكثر حساسية بالنسبة للمعلومات التي تطلبها سلطات شئون العاملين باحدى الادارات فيما يتعلق بسلوك بعض موظفيها . وهذه المعلومات سرية ويمكن أن يترتب على اعطائها لهذه السلطات اتخاذ اجراءات خطيرة ضد هذا الموظف. لذلك فإن إعطاء مثل هذه المعلومات يجب ألا تتم إلا بإذن من النيابة أو القضاء على النحو الذي تحدده قواعد الاجراءات الجنائية(٢) .

ويستوى أن يفشي الموظف السر إلى أشخاص من خارج الادارة التي يعمل بها أو إلى أشخاص يعملون معه فى نفس الادارة مادام عملهم لا يقتضي الاطلاع على هذا السر . والتزام سر المهنة يبقي قائماً بين الموظف ونظرائه فى الادارت الأخرى حتي وإن كان حصولهم على المعلومات الادارية موضوع سر المهنة لازماً أو مفيداً فى أدائهم لوظائفهم(٣).

وبطبيعة الحال ليس على الموظف حرج فى أن يبلغ أسرار عمله إلى رؤسائه أو خلفائه فى العمل أو رفاقه فيه عند وجود المقتضى بل إن ذلك يعد واجباً عليه فى كثير من الأحيان .

---

(١) فتوى مجلس الدولة رقم ٤٤٣ الصادرة فى ١٠ مارس عام ١٩٥٧ س ١١ ص ٣٧٤ .

(٢) راجع :

A. Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 242.

(٣) راجع :

René Tunc, Le secret professionnel et les relations administratives, Revue administrative 1948, No. 3, P. 18.

المطلب الخامس

استثناءات قاعدة الكتمان

استثناء من قاعدة وجوب كتمان أسرار الوظيفة يلزم القانون الادارات فى بعض الأحوال باظهار هذه الأسرار . من ذلك ماتقضى به المواد من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٠ من تقنين الضرائب الفرنسى من الزام الادارات بل وكذلك الهيئات القضائية بأن توصل بعض وثائق العمل التى فى حوزتها إلى موظفى الضرائب . ولا يعفى من هذا الالتزام سوى الادارات التى تتولى جمع بيانات فردية لهدف إحصائى. كما يلزم باظهار هذه الأسرار لرجال السلطة القضائية حتى لا يشكل التزام سر المهنة عقبة فى سبيل تحقيق العدالة فى المسائل الجنائية . ولا يستثنى من ذلك سوى المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى أو بأمن الدولة (١) . وفضلا عن ذلك فان القانون يعفى الموظف من الالتزام بعدم افشاء سر المهنة (٢) فيما يتعلق ببعض المسائل. وذلك كما هو الشأن فى الابلاغ عن الأمراض المعدية(٣) والابلاغ عن حالات الاجهاض (٤) .

وقد نصت المادة رقم ٦٥ من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أن «الموظفين والمكلفين بخدمة عامة لايشهدون

---

(١) راجع :

Cass. crim. Soc. Wys Muller 5 avr. 1962, Bull. N° 170, P. 349.

(٢) راجع :

Alain plantey, Traité pratique de la fonction publique, 1963, P. 298 et suiv.

(٣) راجع :

décret-loi du 4 oct. 1939.

(٤) راجع :

décret-loi du 29 juillet 1939.

ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلى علمهم فى أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانونى ولم تأذن السلطة المختصة فى إذاعتها . ومع ذلك فلهذه السلطة أن تأذن لهم فى الشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم»(١) .

وهذا الحكم يعتبر سارى المفعول أيضاً بالنسبة للمسائل الجنائية إذ نصت المادة ٢٨٧ من قانون الاجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ على أن «تسرى أمام المحاكم الجنائية القواعد المقررة فى قانون المرافعات لمنع الشاهد عن أداء الشهادة أو لاعفائه من أدائها» .

وقضت المادة ٢٦ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التى يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأمورى الضبط القضائى » .

بل وأكثر من ذلك قضت الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأمورى الضبط القضائى بالنسبة إلى الجرائم التى تقع فى دوائر إختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم » .

---

(١) أنظر الموسوعة الجنائية تأليف جندى عبد الملك بك – الجزء الأول ص ١٤٥ .

المطلب السادس

جزاء افشاء الاسرار

يتعرض الموظف الذى يفشى سر المهنة لثلاثة أنواع من الجزاءات :

– الجزاءات الجنائية فى الحالات التى يقرر القانون فيها ذلك كما هو الشأن فى المواد من ١٤٧ إلى ١٥٤ من قانون العقوبات ، فضلا عن المادة ٣١٠ سالفة الذكر .

– الجزاءات التأديبية لمخالفة واجبات الوظيفة ، وتتدرج من الانذار أو اللوم إلى الفصل أو إنهاء الخدمة .

– الجزاءات المدنية المتمثلة فى التعويض إذا ترتب على افشاء الأسرار ضرر بمن تعلقت به هذه الأسرار . ويكون رجوع المضرور على الموظف نفسه إذا كان قد ارتكب خطأ شخصياً منفصلا عن ممارسة أعمال وظيفته . أما إذا كان الخطأ شخصياً متصلا بممارسة أعمال الوظيفة ، أو مرفقيا يعزى إلى سوء تنظيم المرفق ذاته ، فان الرجوع يكون على الادارة ذاتها على أن يكون لها فى الحالة الأولى الرجوع على الموظف بما التزمت به قبل المضرور . كما يرجع على الادارة أيضاً بالتعويض إذا ما أفشت أسراراً متعلقة بموظفيها دون مقتض من القانون (١).

---

(١) راجع :

Victor Silvera, La fonction publique et ses problèmes actuels, 1969 P. 139 et suiv.

وأنظر أيضاً :

Jean-Marie Auby et Robert Ducos- Ader, Institutions administratives, Précis Dalloz, 2ᵉéd., P. 274.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسى – تأكيداً لأهمية التزام سر المهنة – أن افشاء المعلومات السرية دون وجه حق يعيب القرار الادارى الصادر استناداً اليها (١) ، بل ويمكن أن يستتبع مسئولية الادارة فى تعويض الضرور عما أصابه من ضرر من جراء افشاء هذه الاسرار (٢) .

المطلب السابع

كتمان السر وحرية الموظف

من شأن ضرورة كتمان أسرار العمل الوظيفى تقييد حرية الرأى بالنسبة للموظفين فى حدود معينة . فليس للموظف مثلا أن يستند إلى مالديه من معلومات حصل عليها من خلال عمله لينتقد الادارة بقسوة أو بسوء نية مما قد يكون له أثر على حسن سير العمل بها (٣) . غير أن للموظف الحق فى أن يكشف عن الحقائق المتعلقة بعمله بصدق واخلاص إذا دعى إلى الشهادة عنها أمام المحكمة حتى ولو لم تأذن له الادارة بذلك فى فرنسا (٤) ، وبعد الحصول على هذا الاذن فى مصر (٥) .

---

(١) راجع :

C.E. Renouf, 27 janv. 1939. Dalloz 1939, P. 295.

(٢) راجع :

C.E. Epoux, Fleur Santucci, 25 oct. 1935, Red. P. 983. Dalloz 1936, P. 25.

(٣) راجع :

C. E. 8 juin 1962, Frischmann, D. 1962, note Dubouis .

(٤) راجع :

Roger PINTO, La liberté d'opinion et d'information, ed.Domat Hontchrestien, P. 244.

ومما يخفف من وطأة الالتزام بكتمان اسرار العمل وجود الحقوق النقابية الى تؤكد للموظف حرية فحص ونقد تنظيم المرفق الذى يتبعه والنظام الذى يخضع له العاملون فيه على أن يتم ذلك فى الاطار النقابى .

(٥) راجع المادة ٦٥ من قانون الأثبات فى المواد المدنية والتجارية ، وقد سبق ذكرها .

ويفرق بعض الفقهاء بين ما إذا كان كتمان السر مقرراً للمصلحة العامة أم لمصلحة الأفراد . ففي الحالة الأولى لا يجوز اباحة السر وفي الثانية يؤدي رضاء صاحب الشأن في أغلب الأحيان إلى رفع الالتزام (١).

المبحث الخامس

سرية بعض الاعمال التحضيرية

قد يتطلب الوصول إلى قرارات معينة أو اتفاقات محددة القيام بأعمال تحضيرية طويلة ودقيقة . ويكون من الحكمة أحيانا احاطة هذه الأعمال بقدر مناسب من السرية حتى يمكن أن تؤتي أكلها ، وتجنباً للاشكالات السابقة لأوانها والتي قد تؤدي إلى الفشل في إدراك القرار أو الاتفاق. وفي ذلك تطبيق لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «استعينوا على انجاح الحوائج بالكتمان...»(٢) غير أن نتائج الأعمال التحضيرية التي يتوصل اليها فيما بعد يجب أن تعلن بلا اخفاء أو تزييف . ويمكن أن نضرب من أمثلة الأعمال التحضيرية ما يأتي :

١ — مداولات المجالس غير النيابية :

تكون مداولات المجالس غير النيابية كمجلس الوزراء سرية بالنسبة لغير الأعضاء فيها . فمداولات هذا المجلس مثلا في الشئون العامة للدولة والمشاكل المعروضة للبحث تظل سرية لا تعلن على الناس ، وليس من حق المواطنين الاطلاع عليها ، كما لا يجوز لغير أعضاء الحكومة ورئيس الدولة حضور اجتماعات المجلس . وتكون سرية المداولات أكثر أهمية في حالة الوزارات الائتلافية وذلك حرصاً

---

(١) راجع :
André Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 241.

(٢) - مصطفى محمد عمارة : نضرة النور — شرح مختارات الأحاديث النبوية ١٩٥٠ ص ٢٣٩ .

على عدم انفصام عرى الائتلاف أو تقوية دواعى الخلاف القائم بين الأحزاب الممثلة فى الوزارة. وكذلك تظل سرية سائر مداولات ونصائح بل واوامر رئيس الدولة الى الحكومة فى الأنظمة البرلمانية ، لعدم مسئولية الرئيس السياسية ولوجوب تغطية أعماله بتوقيعات الوزراء (١) .

٢ - الأعمال التمهيدية للمعاهدات الدولية :

يجب أن تراعى سرية الأعمال التحضيرية الخاصة بابرام بعض الاتفاقات الدولية ، كتلك المتعلقة بتسوية بعض المشاكل المعقدة القائمة بين الدول والتى من شأن إذاعة مضمونها بلبلة الأفكار أو وقوع اضطرابات شعبية سقيمة أو مناورات حزبية عقيمة .

ويمكن أن نضرب مثلا حاضراً لذلك بالمحادثات التى دارت فى مصر ، فى الشهور الأولى من عام ١٩٧٥ بين رئيس الجمهورية المصرية وزيرالخارجية الأمريكية بقصد الوصول إلى اتفاق حول الفصل الثانى بين القوات المصرية والاسرائيلية فى سيناء . ففى خلال المباحثات ظلت السرية هى القاعدة العامة إلى أن إنتهت بالفشل فإعلنت الأنباء على الناس . وحضر رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب فى ٢٩ مارس من نفس العام محدثاً بتفاصيل ما حدث فقال :

«كنت عازماً أن آتى اليكم إذا وصلنا إلى اتفاق لأضع كل الحقائق أمامكم . وذلك لأننا لا نعمل فى الظلام وليست هناك اتفاقات سرية . وإذا كانت النتائج مالا أستطيع القبول به فقد كنت أنوى أن أجيء اليكم عارضاً سير الأمور . طالباً اليكم تحمل المسئولية المشتركة »(١) .

---

(١) راجع :
Pierre Wigny, Droit constitutionnel, 1952, t. I, P. 575 et 6256 et 722.

(٢) راجع نص حديث الرئيس بمجلس الشعب فى جريدة الأهرام بتاريخ ٣٠ مارس عام ١٩٧٥ .

٣ ـ الأعمال التحضيرية المتعلقة بشئون العاملين :

يجب أن تصان سرية الأعمال التحضيرية المتصلة ببعض شئون الموظفين كتلك الخاصة بتوزيع المنح التشجيعية على الاكفاء منهم . وذلك لكى لا يثار من المنازعات ما قد يعرقل العمل أو يتضح فيما بعد أنه لم يكن ثم داع لاثارته . ومن ذلك أيضاً الاحتفاظ بسرية التحقيقات التأديبية بالنسبة لغير الموظف المتهم حتى لا تسوء سمعته قبل التأكد من ثبوت التهمة المنسوبة اليه .

المبحث السادس

سرية التصويت الانتخابى

سرية التصويت هى قيام الناخب بالادلاء بصوته دون أن يشعر أحد بالموقف الذى اتخذه فى التصويت . والتصويت السرى على خلاف العلنى فيه ضمان لحرية الناخب فى الاختيار . إذ يخشى أن تمارس الحكومة وهى تنظم عملية الانتخاب من الناحية الادارية ضغطاً على الناخبين فى اتجاه معين أو تستفيد من تدخلها لزيادة الأصوات المعطاة للمرشحين من رجال السلطة . ولما كان حياد الحكومة غير مضمون وشجاعة الناخب غير أكيدة لم يكن هناك بد من سرية التصويت إذا أردنا الديمقراطية الحقيقية وحرية الانتخاب . فيجب أن يعطى الناخب صوته فى سرية تامة فى مكان آمن لا يرى فيه أحد غيره ما كتبه فى بطاقته . تلك البطاقة التى يجب ألا تتميز بأى شكل عن غيرها من بطاقات التصويت لكى لا تعرف شخصية صاحبها عند فرز الأصوات .

ويجب أن يتم فرز الأصوات بنزاهة وصدق وفى وجود شهود يختارهم المرشحون أنفسهم بحرية تامة . وحرصاً على عدم معرفة أصحاب بطاقات التصويت أثناء فرزها ، فقد أوجبت بعض القوانين خلط البطاقات الخاصة بمكتبين على الأقل من مكاتب الانتخاب قبل فرزها (١) .

---

(١) المادة ١٥٦ من قانون الانتخاب البلجيكى .

والواقع أنه أيا كانت ضمانات السرية التى يكفلها القانون فى داخل لجان الانتخاب ، فان السرية الحقيقة تستلزم أكثر من ذلك بل وقبل ذلك أن يسود البلاد جو عام من الطمأنينة يشعر معه الناخب فعلا بأنه حر فى اختياره أيا كان الاتجاه الذى يؤيده . أما إذا دخل الناخب ليدلى بصوته خائفاً وجلا فانه لن يجرؤ على ابداء رأيه الحقيقى إذا كان معارضاً لمن فى السلطة خشية أن يعلم به المسئولون بطريقة أو بأخرى فينكلون به أو يؤذونه فى نفسه أو أهله أو ماله .

وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٧١ المصرى على أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون «عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام» . وبينت المادة ٢٩ من قانون الانتخاب رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الطريقة التى تكفل هذه السرية فقضت بأن يسلم كل ناخب بطاقة مفتوحة وينتحى جانباً من النواحى المخصصة لابداء الرأى فى قاعة الانتخابات وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى رئيس اللجنة الذى يضعها بالصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب . كما قررت المادة ضمانا لسرية الانتخاب أن تعد البطاقات بحيث يقترن اسم كل مرشح فيها بلون أو رمز معين .

وقد انتهكت سرية الانتخابات فى مصر فى الماضى القريب انتهاكاً مشيناً ، حتى إن بعض الناخبين الذين وجدوا فى أنفسهم الشجاعة الكافية للتعبير عن رأيهم بصراحة قد أوذوا بسبب مواقفهم الانتخابية إيذاء شديداً. وساد البلاد جو من الخوف والتجسس أدى إلى طمس معالم سرية الانتخاب. أما فرز الأصوات فكان يمثل عملية صورية تنتهى فى أغلب الأحيان باعلان النتيجة التى تريدها الحكومة . بل أن نتائج الانتخابات قد أعلنت فى بعض الدوائر قبل أن يتم فرز الأصوات المتعلقة بها ، وذلك بشهادة بعض رؤساء المكاتب الانتخابية أنفسهم .

المبحث السابع

سرية الحياة الخاصة

تتوافق السرية مع الحريات العامة فى الحالات التى يكون للفرد فيها مصلحة مشروعة فى عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بحياته الخاصة . وهذه الحالات تنحصر فى عدم جواز تفتيش الفرد إلا بأذن من القضاء أو النيابة العامة، وفى حرمة المسكن ، وسرية المراسلات .

المطلب الأول

حظر التفتيش الشخصى

تقتضى المحافظة على سرية الحياة الخاصة لكل مواطن عدم جواز تفتيشه إلا فى حدود القانون . وقد قضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه . . . . الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع . ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون .....» .

ومع وجود مثل هذا النص فى الدساتير الجمهورية السابقة فقد كان التفتيش يتم حسب أهواء ذوى السلطة من المسئولين ، دون تقيد باذن أوشرط وفى أى وقت من أوقات الليل أو النهار، لدرجة أن أحداً لم يكن يأمن حتى على مايحمله بين طيات ملابسه .

المطلب الثانى

حرمة المسكن

تستلزم صيانة سرية الحياة الخاصة للأفراد كذلك عدم إمكان دخول مساكنهم أو تفتيشها إلا فى إطار القانون . لذلك نصت المادة ٤٤ من

دستور سنة ١٩٧١ على أنه «للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقاً لأحكام القانون » (١).

وقد جرم قانون العقوبات انتهاك الموظفين لحرمة المساكن ، فقضت المادة ١٢٨ من قانون العقوبات بأنه «إذا دخل أحد الموظفين أو المستخدمين العموميين أو أى شخص مكلف بخدمة عمومية اعتماداً على وظيفته منزل شخص من آحاد الناس بغير رضائه فيما عدا الأحوال المبينة فى القانون أو بدون مراعاة القواعد المقررة فيه يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد على عشرين جنيها مصرياً » .

ومع ذلك ورغم وجود مايقابل هذا النص فى الدساتير الجمهورية الحالية ورغم سريان النص الجنائى منذ عام ١٩٣٧ ، فقد انتهكت حرمة المسكن فى الماضى القريب شر انتهاك. فاقتحمت البيوت سراً أو جهراً ولو لمجرد ظن آثم، وفتشت طوعاً أو كرهاً ولو على رقاب أهلها أو فى غيبتهم. ولم يكن أحد يأمن على ما فى مسكنه وساد التجسس فى كل مكان ووصل إلى حد دس أجهزة التسجيل فى مضاجع الناس وأماكن خلوتهم .

وهكذا نسى الظالمون الله وقوله تعالى «ياأيها الذين آمنوا لاتدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ، ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فان لم تجدوا فيها أحداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم . وإن قيل لكم أرجعوا فارجعوا هو أزكى لكم ، والله بما تعملون عليم » (٢) (٣) .

---

(١) وتنص المادة ٤٥ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه «لايجوز لرجال السلطة الدخول فى أى محل مسكون إلا فى الأحوال المبينة فى القانون ، أو فى حالة طلب المساعدة من الداخل أو فى حالة الحريق أو الغرق أو ماشابه ذلك» . راجع المواد التالية لهذه المادة .

(٢) الآيتان رقم ٢٧ ، ٢٨ من سورة النور .

(٣) راجع رسالة الدكتور عبد الحليم حسن العيلى : الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى فى الاسلام — ١٩٧٤ ص ٣٥٩ وما بعدها .

وخالفوا قوله جل شأنه « يا أيها الذين آمنوا اجتنبوا كثيراً من الظن إن بعض الظن اثم ، ولا تجسسوا ولايغتب بعضكم بعضاً ، أيحب أحدكم أن يأكل لحم أخيه ميتاً فكرهتموه ، واتقوا الله إن الله تواب رحيم » (١) .

المطلب الثالث

سرية المراسلات

تعتبر الرسائل أيا كان نوعها ترجمة مادية لأفكار شخصية أو آراء خاصة لا يجوز لغير مصدرها ومن توجه اليه الاطلاع عليها ، والا كان في ذلك انتهاك لحرمة المراسلات . واحترام هذه الحرية يفترض ليس فقط تحريم الاطلاع على مضمون الرسالة وانما كذلك منع إعدامها أو إخفائها أو اعلام الغير حتى بمجرد وجودها (٢) . وتنص الدساتير عادة على سرية المراسلات بقصد حمايتها من اطلاع السلطة التنفيذية عليها على وجه الخصوص . أما مسألة إفشاء العاملين في مرفق المراسلات لمضمونها للغير فهي محرمة بحكم القانون وفي انتهاكها خروج على أحد الواجبات الوظيفية الهامة وهو واجب الحفاظ على سر المهنة على ماسبق أن بيناه (٣) .

ويؤكد بعض الفقهاء أن انتهاك سرية المراسلات يعد اعتداء على حق الملكية . فمضمون الخطاب يكون جزءاً من الذمة المالية . وذلك بصرف النظر عما إذا كان المالك هو المرسل أو المرسل اليه . وفضلا عن ذلك فان هذا الانتهاك يتضمن

---

(١) الآية رقم ١٢ من سورة الحجرات ..

(٢) راجع :

Pierre Wigny, Droit contitutionnel, 1952, t. I. P. 321

(٣) تقضي المادة ١٥٤ من قانون العقوبات المصري بأن «كل من أخفى من موظفي الحكومة أو البوستة أو مأموريهما أو فتح مكتوباً من المكاتيب المسلمة للبوستة أو سهل ذلك يعاقب بالحبس أو بغرامة لاتزيد على عشرين جنيها مصرياً والعزل في الحالتين وكذلك كل من أخفى من موظفي الحكومة أو مصلحة التلغرافات أو مأموريها تليغرافا من التليغرافات المسلمة إلى المصلحة المذكورة أو افشاه أو سهل ذلك لغيره يعاقب بالعقوبتين المذكورتين »

اعتداء على حرية الفكر التى يحميها الدستور (١). لأن الفرد لن يجروء على التعبير عن فكره بحرية إذا خشى فتح مراسلاته والاطلاع عليها . هذا بالاضافة إلى أن صيانة سرية المراسلات تمثل مصلحة اجتماعية تتعلق بأمر تنظيم المرفق العام الذى يرعى شئون المراسلات (٢) .

وقد أدى التقدم التكنولوجى الحديث واستخدام الآلات الالكترونية والأجهزة التى تعمل بالأشعة إلى إمكان الاطلاع على الرسائل بطريقة سريعة وسهلة دون ترك أثر فى الرسالة ينبى ءبسبق فرض الرقابة عليها (٣) .

ولاشك أن ذلك من شأنهأن يشجع المسئولين من غير ذوى الضمائر الحية على إنتهاك سرية المراسلات والاطلاع على أسرار الناس بكيفية يصعب إن لم يستحل على أصحاب الشأن كشفها . وهكذا يساعد العلم الحديث المجرمين على ارتكاب جرائمهم خفيةوالافلاتمنحكمالقانون وغضبالناس، ولكنهم ساء مايعملون « يستخفون من الناس ولا يستخفون من الله وهومعهم»(٤) .

ولحرمة المراسلات استثناءات ترد عليها (٥) :

١ — ففى المسائل الجنائية يجوز بعد استئذان النيابة العامة أو بأمر قاضى التحقيق الاطلاع على الرسائل الخاصة للكشف عن الجريمة ومرتكبها. ويصدق ذلك على وجه الخصوص على الخطابات الصادرة من المتهم أو الواردة اليه. كمايجوز بناء على أمر منالقضاءأوالنيابة العامة لموظفىالتليفوناتوالتليغرافات إلادلاء بشهاداتهم فيما يتعلق بالرسائل التى وقفوا عليها بحكم وظائفهم .

---

(١) المادة ٤٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ .

(٢) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques, 1966, P. 168.

(٣) راجعكوليار — المرجع السابق ٣٠٨

(٤) الآية رقم ١٠٨ من سورة النساء .

(٥) راجع :

C.A. Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz, 1968, P. 305 et suiv.

٢ – ويجوز لمديرى مستشفيات الأمراض العقلية الاطلاع على رسائل نزلائهم من المرضى . وذلك لأن الطبيب المعالج فى مثل هذه الأمراض يجب أن يعرف كل مايدور بفكر المريض وخواطره ، وحتى يستطيع أن يمنع المؤثرات السيئة التى يمكن أن تصل إلى المريض من خارج المستشفى . ولكن المدير ليس من حقه أن يمنع الرسائل الموجهة من المريض إلى السلطات الادارية أو القضائية فى خارج المستشفى .

٣ – ويجوز لادارة الجمارك أن تفتح الرسائل التى تشك فى احتوائها على عملة ورقية أو أشياء مفروض عليها رسوم جمركية . وذلك لمجرد مكافحة التهريب والتحقق فى حالة الشك من خلو الرسالة من الممنوعات ، وفى حضور صاحب الشأن . والاطلاع هنا لا ينصب على المضمون الكتابى للرسالة وانما على محتواها المادى .

٤ – ويجوز فرض الرقابة على المراسلات وتعطيل قاعدة السرية موقتاً فى أثناء الحروب وحالات الطوارىء وذلك نزولا على مقتضيات الضرورة ، وتطبيقاً لتلك القاعدة المنطقية التى أكدتها الشريعة الاسلامية وهى أن «الضرورات تبيح المحظورات» والتى قال فيها الله تعالى «فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه»(١) .

وقد نصت المادة السادسة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أن «يستبدل بنصوص المواد ٢ و٣ و ٣ مكررو ٦ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء النصوص الآتية :

«مادة ٢ – ....

«مادة ٣ – لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص :

---

(١) الآية رقم ١٧٣ من سورة البقرة .

(أ) ......

(ب) الأمر بمراقبة الرسائل أيا كان نوعها .....»

٥ ـ وأخيراً تجيز قوانين بعض الدول الاطلاع على الخطابات المرتجعة أو المهملة التى لم تصل إلى أصحابها لعدم كفاية عنوان المرسل اليه لتسليمها له أو عنوان الراسل لردها اليه . وذلك بقصد معرفة العنوان الذى يمكن إرسالها عليه (١) .

وقد ضربت السلطات فى مصر قبل صدور الدستور الحالى بسرية المراسلات كما سبق القول عرض الحائط . فقام المسئولون سراً بفتح الخطابات البريدية وتصويرها عند اللزوم ، والتصنت على المكالمات التليفونية وتسجيل مايراد منها لاستخدامه كوسيلة للتهديد والارهاب والابتزاز . وقد استغل بالفعل مضمون هذه المراسلات أسوأ استغلال ضد أصحابها حتى وإن تعلق بالعرض أو الشرف أو حياة العائلات .

لذلك حرص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على تأكيد سرية المراسلات وفرض الجزاءات الرادعة على كل من يعتدى عليها .

فنصت المادة ٤٥ من دستور عام ١٩٧١ على أنه « لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون . وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون» .

غير أن الغاء الرقابة على المراسلات لم يتقرر من حيث الواقع إلا بعد مرور ثلاث سنوات من بدء سريان الدستور الجديد. ففى ٢٣ سبتمبر

---

(١) راجع فيني المرجع السابق ص ٣٢١ .

عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ فنص فى مادته الأولى على أن «تلغى الرقابة على المكالمات التليفونية والرسائل التليغرافية السلكية واللاسلكية والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧..» (١). وفى يوم ١٤ نوفمبر عام ١٩٧٤ صدرأمر رئيس جمهورية مصرالعربية رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٤ فقضى فى مادته الأولى بأن «تلغى الرقابة على الرسائل البريدية والمطبوعات والصور والطرود التى ترد إلى مصر أو ترسل منها للخارج أو تمر بها أو تتداول داخل البلاد والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ ... مع مراعاة متطلبات الأمن»(٢) .

وكان الاتجاه إلى الغاء الرقابة على المراسلات ووسائل الاتصال قد اتضح منذ حركة التصحيح فى ١٥ مايو عام ١٩٧١ . ورمزاً لذلك وبتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٧١ أحرقت أشرطة التجسس التى سجلها المسئولون على بعضهم وعلى الابرياء بفناء وزارة الداخلية تحت إشراف رئيس الجمهورية شخصياً بعد أن احضرت من المباحث العامة والمخابرات العامة ورئاسة الجمهورية .

وعندما صدر قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ عاقب على التجسس على الناس أوتسجيل مايدور فى حياتهم الخاصة بأى سبيل من السبل، أو استخدام مايتحصل عليه من هذا التجسس . فنص فى مادته الثانية على أن يضاف إلى قانون العقوبات مادتان جديدتان برقم ٣٠٩ مكرراً ورقم ٣٠٩ مكرراً (أ) ، ونصهما كالآتى :

«مادة ٣٠٩ مكرراً — يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن وذلك بأن ارتكب أحد الأفعال

---

(١) راجع العدد رقم ٣٨ «تابع» من الجريدة الرسمية الصادر فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧٤ .

(٢) راجع العدد رقم ٤٦ «تابع» من الجريدة الرسمية الذى يحمل تاريخ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٧٤ .

الآتية فى غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضاء المجنى عليه :

(أ) استرق السمع أو سجل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة أيا كان نوعه محادثات جرت فى مكان خاص أو عن طريق التليفون .

(ب) التقط أو نقل بجهاز من الأجهزة أيا كان نوعه صورة شخص فى مكان خاص .

فاذا صدرت الأفعال المشار اليها فى الفقرتين السابقتين أثناء اجتماع على مسمع أو مرأى من الحاضرين فى ذلك الاجتماع ، فان رضاء هؤلاء يكون مفترضاً .

ويعاقب بالحبس الموظف العام الذى يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه المادة اعتماداً على سلطة وظيفته .

ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم فى الجريمة ، كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عنها أو اعدامها» .

«مادة ٣٠٩ مكرراً (أ) — يعاقب بالحبس كل من أذاع أو سهل اذاعة أو استعمل ولو فى غير علانية تسجيلا أو مستنداً متحصلاً عليه باحدى الطرق المبينة بالمادة السابقة أو كان ذلك بغير رضاء صاحب الشأن .

ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من هدد بافشاء أمر من الأمور التى تم التحصل عليها باحدى الطرق المشار اليها لحمل شخص على القيام بعمل أو الامتناع عنه .

ويعاقب بالسجن الموظف العام الذى يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه المادة اعتماداً على سلطة وظيفته .

ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم فى الجريمة أو تحصل عنها . كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عن الجريمة أو اعدامها» .

الباب الثانى

السرية فى أركان القرار الادارى

تتنوع الأعمال التى تقوم بها الادارة إلى أعمال مادية وأخرى قانونية . ويمكن التميز فى داخل هذه الأخيرة بين أعمال صادرة من جانب واحد هى القرارات الادارية سواءاً كانت لا ئحية كاللوائح التنظيمية أم فردية كقرارات تعيين الموظفين ، وأعمال اتفاقية تتم باشتراك إرادة أخرى مع ارادة السلطة الادارية ، سواء تعلق الأمر بارادة أحد أشخاص القانون الخاص أو إرادة سلطة إدارية أخرى وهنا نكون أمام العقد الادارى إذا توافرت له باقى الشروط (١) .

ويعتبر القرار الادارى أهم عمل تقوم به الادارة ، بل أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التى تتمتع بها وتستمدها من القانون العام . إذ بواسطته تستطيع الادارة بارادتها المنفردة — على خلاف القاعدة العامة فى القانون الخاص — انشاء الحقوق أو فرض الالتزامات . ويرجع ذلك بلاشك إلى كون الادارة تمثل الصالح العام الذى يجب تغليبه على المصالح الفردية .

والقرار الادارى هو افصاح عن ارادة منفردة يصدر عن سلطة ادارية ويرتب آثاراً قانونية (٢).

---

(١) أنظر فى ذلك : الدكتور محمد فؤاد مهنا – المرجع السابق ص ٦٧٤ ومابعدها ، الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الادارى – الجزء الثالث – ١٩٧٣ ص ٧٧ ومابعدها .

(٢) راجع المؤلف : أعمال وامتيازات السلطة الادارية ١٩٧١ – ١٩٧٢ ص ١٧ .

ويقوم القرار الادارى على أركان أو عناصر خمسة هى المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص . وفى دراستنا لفكرة السرية فى أركان القرار الادارى المختلفة نتأمل فى كل ركن من هذه الاركان وننفذ إلى جوهره محاولين كشف مايمكن أن ينطوى عليه من سرية .

ونعرض ذلك فى خمسة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : السرية فى المحل .

الفصل الثانى : السرية فى السبب .

الفصل الثالث : السرية فى الغاية .

الفصل الرابع : السرية فى الشكل .

الفصل الخامس : السرية فى الاختصاص .

الفصل الأول

السرية فى المحل

القرار الادارى السرى

محل القرار الادارى هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانونى الذى يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللائحية أو الفردية . فلائحة المرور مثلا محلها تنظيم المرور على نحو معين . وقرار تعيين أحد الأفراد فى وظيفة ما محله وضع هذا الفرد فى المركز القانونى الذى تحدده القوانين التى تحكم هذه الوظيفة .

ولمعالجة السرية فى محل القرار الادارى نتناول بالدراسة المباحث الآتية :

المبحث الأول : العلانية كشرط للنفاذ فى حق الأفراد .

المبحث الثانى : رأى الفقه فى سرية المحل .

المبحث الثالث : السرية واجراءات التنظيم الداخلى .

المبحث الاول

العلانية كشرط للنفاذ فى حق الافراد

يأخذ القرار الادارى وجوده القانونى ويصبح نافذاً فى حق الادارة من تاريخ صدوره . ولكنه لاينفذ فى حق الأفراد أو يحتج به عليهم إلا من تاريخ

علمهم به (١) علماً قانونياً مستفاداً من النشر أو الاعلان (٢) ، أو علما يقينياً مؤكد الأثبات . ومعنى ذلك أن سرية القرار أو عدم إعلام المخاطبين به لاتنال من وجوده القانونى الصحيح (٣) وانما تتصل بمسألة الاحتجاج به فى مواجهة الغير .

والقرارات الادارية تنفذ فى حق الادارة لأنها يفترض فيها العلم بما تصدر من قرارات (٤). وذلك بخلاف الأفراد الذين يقتضى المنطق عدم سريان القرار فى حقهم إلا بعد نشره أو إعلانه لكى يتسنى لهم العلم به . وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسى للافراد أن يتمسكوا قبل الادارة بما ترتبه لهم القرارات الفردية من حقوق من تاريخ صدورها ولو لم تعلن(٥) .وذلك بخلاف القرارات اللائحية التى لا تولد حقوقاً لصالح الغير قبل نشرها (٦).

وقد حدث فى عهد عبد الناصر أن صدرت قرارات جمهورية فردية ، صحيحة متوافرة الأركان من الناحية القانونية ، موضوعها رد بعض الحقوق المغتصبة إلى أصحابها . ولكن هذه القرارات لم ترق لحاشية الرئيس أو لكبار رجال الحكومة لاسيما المكلفين بتنفيذها ، لأسباب شخصية أو سياسية. فامتنعوا

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة — ١٩٧٠ ص ١٠٤٢ ومابعدها .

(٢) راجع :

Cass. crim. 23 nov. 1936, I, 160.

(٣) راجع :

C.E. 27 mars 1914, Laroche, S. 1914, 3, 97, note M. Hauriou.

(٤) راجع :

C.E. 16 avril 1948, Min, prod. ind., S. 1948, 3, 55.

(٥) راجع :

C.E. 19déc. 1952, Dlle. Mattei, S. 1953,3. 38; 11 Mai 1954, Clavel, R.D.P. 1954, 801. note Waline.

(٦) راجع :

C.E. 16 avril 1943, Lanquetot, S. 1943, 3, 14; 26 nov. 1954,Delle Balthozar, D. 1955, 524, note Morange.

عن تبليغها أو نشرها أو تنفيذها ، واحتفظوا بها سراً دون أن يعلم مصدرها ولا من صدرت فى شأنه بذلك.ولا شك أن مثل هذه القرارات تظل صحيحة قانوناً رغم خولها عملا ، ويمكن بالتالى تنفيذها عندما ينكشف أمرها . وهذا هو ماحدث بالفعل بالنسبة لبعض هذه القرارات بعد أن بقيت نائمة فى الملفات وادراج المكاتب سنوات طويلة .

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسى بالوجود القانونى للقرار الادارى السر ى أو الخفى وأجاز للادارة أن تطبقه ، لأن وجود هذا القرار وقوته القانونية تنشأ منذ صدوره ، وبمجرد هذا الصدور . وذلك بشرط ألا يحتج بالقرار فى مواجهة الأفراد إلا من تاريخ نشر هذا القرار أو اعلانه (١). فليس النشرأو الاعلان هو الذى يضفى على القرار وجوده القانونى أو شرعيته وانما يقتصر أثره على مجرد نقل هذا القرار إلى علم المخاطبين به كى يخضعوا لأحكامه ويلتزموا بها . وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على ألا يبدأ العمل بالنص التشريعى أو اللائحى إلا بعد نشره (٢) .

وكان حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٣ يولية عام ١٩١٢ واضحاً فى هذا المعنى . وتتلخص وقائع القضية فى أن إضراباً وقع من عمال السكك الحديدية فى شمال فرنسا ، ترتب عليه توقف سير القطارات فى هذه المنطقة . ولم تجد الحكومة بدأ من اصدار تكليف إلى هؤلاء العمال بالعودة إلى العمل ، وذلك تطبيقاً لأحكام القانون الصادر فى ١٣ مارس

---

(١) راجع :
André De Laubadère, Traitè élèmentaire de droit administratif, 4° éd. t. I, P. 261.

وأنظر أيضاً :
C.E. 13 juillet 1913 Syndicat national des chemins de fer, S. 1914,3, 1, Concl. Heilbronner : C.E. 3 février 1956, dame Silvestre, Rec. P. 45.

(٢) راجع :
Francine Batailler Le Conseil d'Etat · juge consitutionnel, 1966, P. 628.

عام ١٨٧٥ ، والذى كان يشترط لنفاذ أحكامه صدور اللوائح التنفيذية المبينة لشروط التكليف . وكانت هذه اللوائح قد صدرت فعلا ولكنها لم تنشر . فلما أضرب العمال وأرادت الحكومة مواجهة الموقف وأصدرت قررات التكليف نشرت هذه القرارات فى الجريدة الرسمية ونشرت معها للمرة الأولى اللوائح التنفيذية التى اشترطها القانون سالف الذكر . فطعنت نقابة عمال السكك الحديدية فى قرارات التكليف استناداً إلى أنها كان يجب أن تصدر بعد نشر هذه اللوائح ، وليس معها فى نفس الوقت . غير أن مجلس الدولة رفض هذا الدفع استناداً إلى أن اللوائح تعتبر مشروعة رغم عدم نشرها . وللادارة الاعتماد عليها فى اصدار قرارات فردية تنفذ فى حق الأفراد بمجرد نشرها .

وقد أكدت أحكام مجلس الدولة المتتابعة أنه لا يجوز الطعن فى قرار تعيين الموظف لمجرد أنه صدر استناداً إلى نص لم ينشر بعد (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى نفس المبدأ على القرارات الفردية التى تتخذ استناداً إلى قرارات فردية أخرى لم تنشر فاعتبر هذه القرارات نافذة فى حق من أبلغوا بها رغم عدم سبق ابلاغهم بالقرارات المتخذة أساساً لها (٢) .

وفى مصر قضت محكمة القضاء الادارى بأن القرارات الادارية « تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة اصدارها وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها . وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرءوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولولم تنشر ، إذ النشر ليس لازماً لصحة

---

(١) راجع :
C.E. 27 juin 1913 Cornus, 764; 24 mai, 1935, de Noblet S. 1935, 3, 120, 27 janvier 1961, Daunizeau.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢١ يناير سنة ١٩٣٤ . ، Dame Vve Lacoste مجموعة المجلس ص ٦٦.

القرارات الادارية أو لنفاذها ، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير مضمونها حتى تكون حجة عليه ، وينفتح بها ميعاد طلب إلغائها ، ولأن الاصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على .. القرار .. من مصدره ، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادى » (١) .

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا نفس المعنى بقولها أن « ما يزعمه المدعى من عيب .. إنما يلحق عملية النشر ولا يمس كيان القرار ذاته ، ولا صحته كتصرف قانونى . ذلك أن القرار الادارى هو افصاح .... أما عملية النشر فى ذاتها ، فهى إجراء لاحق لا يعدو أن يكون تسجيلا لما تم ، فلا يرتد أثرها إلى ذات القرار ولا يمس صحته (٢) .

وقضت نفس المحكمة فى حكم آخر بأن قرار لجنة شئون العاملين باعتماد درجة كفاية الموظف يجب أن يسبق قرارها بحرمانه من العلاوة ، ولكن ليس « لزاماً أن يقع فاصل زمنى معين كيوم أو أكثر أو أقل بين القرارين بل يكفى أن يسبق الأول الثانى ، ولو كان فى ذات الجلسة التى انعقدت فيها لجنة شئون الموظفين » (٣) .

وتؤدى سرية القرار الفردى الناشئة عن عدم اعلانه إلى صاحب الشأن إلى وقف سريان ميعاد الطعن فيه . ونذكر على سبيل المثال أحد الاحكام الحديثة لمحكمة القضاء الادارى : حكم على أحد الموظفين بالحبس لمدة ثلاث سنوات بتهمة انتمائه إلى جماعة الاخوان المسلمين . ولما علم من زوجته بقرار فصله المستند إلى صدور الحكم الجنائى ضده تظلم إلى الجهة الادارية ثم قام برفع دعوى للمطالبة بالغاء قرار

---

(١) القضية رقم ٤٤٣ لسنة ٥ القضائية — جلسة ١١ ديسمبر عام ١٩٥٢ .

(٢) القضية رقم ٣ والقضية رقم ٤ لسنة ١ القضائية — جلسة ٢٦ ابريل سنة ١٩٦٠ .

(٣) القضية رقم ١٣٧ لسنة ٥ القضائية — جلسة ١٣ فبراير عام ١٩٦٠ .

الفصل فقضت محكمة القضاء الادارى بأنه «ومن حيث أنه عن طلب المدعى الأول بالغاء القرار الصادر بفصله من الخدمة ، فان الثابت من الأوراق أن المدعى قد اعتقل بتاريخ ١٩٦٥/٨/٢٢ . وبتاريخ ١٩٦٨/٣/١٩ صدر قرار بفصله من الخدمة إعتباراً من تاريخ صدور الحكم الجنائى ... ولم يثبت من الأوراق أن الجهة الادارية قد قامت باخطار المدعى بالقرار المطعون فيه وقد قضى مدة العقوبة المقضى بها والتى تنتهى فى ١٩٦٥/٨/٢٢ . إلا أنه لا يزال فى المعتقل حتى الآن .... ومن ثم فلا يسرى فى حقه ميعاد رفع الدعوى لأن الاعتقال يعتبر قوة قاهرة توقف سريان الميعاد المذكور»(١).

المبحث الثانى

رأى الفقه فى سرية العمل

هاجم بعض الفقهاء التفرقة التى تبناها القضاء الادارى ، بصدد القرار الادارى غير المعلن أو المنشور ، بين صحة هذا القرار وقوته التنفيذية ، وبين عدم الاحتجاج به فى مواجهة الأفراد . وذلك بمقولة أن هذه التفرقة تنطوى على نوع من الرجعية بالنظر إلى أن تطبيق اللوائح على الأفراد بمقتضى قرارات فردية ، كان يجب أن يسبقه علمهم بهذه اللوائح . كما أن هذه التفرقة نظرية تقوم على المنطق المجرد ولا تتفق مع مقتضيات الحياة العملية . فالضمير الحديث يقتضى أن تتصرف الادارة فى وضح النهار ليكون الناس على علم بكل ما يحدث . وإذا كان الأفراد يرتضون الالتزام بما تتخذه الادارة من قرارات ، فلا أقل من أن تصل هذه القرارات إلى علمهم قبل تنفيذها بمدة مناسبة . وإذا كانت اذاعة القرار لا يمكن أن تصاحب صدوره لكى يعلم به الناس فوراً ، فان القانون يجب

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٥٤٣ لسنة ٢٢ القضائية الصادر فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ .

أن يجد الوسيلة لتعليق مشروعية هذا القرار على اتخاذ شكليات معينة لنشره بحيث يؤدى اغفالها إلى ابطال القرار الادارى (١) .

وطالب هؤلاء الفقهاء القضاء بالرجوع عن موقفه نظراً لما ينطوى عليه من أخطار ، وذلك بالتلطيف من حدة الفصل بين مشروعية القرار وحجته فى مواجهة الأفراد بحيث يكون إعلان الأفراد بالقرار فى بعض الحالات شرطاً لمشروعية هذا القرار وليس لمجرد الاحتجاج به إزاءهم (٢) . وقالوا بياناً لعيوب موقف القضاء إن المالك يمكن أن يفاجأ بقرار نزع ملكيته دون أن يعلم عن هذا الأمر شيئاً من قبل رغم الاجراءات الطويلة واجبة الاتباع لنزع الملكية (٣) . بل وذهب البعض إلى حد إعتبار الاعلان أو النشر عنصراً من عناصر مشروعية القرار الادارى ، بحيث إذا لم تعلن الادارةالقرار الذىاتخذته بالطريقة التى حددها القانون،فان هذا القراريعتبر عملا داخلياً ، ليس فقط لا يمكن الاحتجاج به فى مواجهة الغير ، وإنما كذلك لا تستطيع الادارة تطبيقه حتى ولو لم يمس حقوق الأفراد .

وقد أخذ مجلس الدولة اليونانى بهذا الاتجاه فى بعض أحكامه فاعتبر القرار الذى لم ينشر معيباً فى شكله ، وأكد أن النشر شرط جوهرى يؤدى تخلفه إلى انعدام القرار الادارى (٤) .

---

(١) راجع : تعليق العميد موريس هوريو M. Hauriou على حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى قضية Laroche مجموعة سيرى Sirey ١٩١٤ القسم الثالث ص ٩٧ .

(٢) راجع :

O. Dupeyroux, La règle de la non-retroactivité des actes administratifs, th. Toulouse, P. 108.

(٣) راجع :

Liex Veaux, Revue administrative, 1951, P. 48.

(٤) راجع مطول الفقيه اليونانى ميشيل ستاسينو بولس فى الأعمال الادارية — ١٩٥٤ ص ٢٢٥ . أشار اليه الدكتور الطماوى فى كتاب النظرية العامة للقرارات الادارية طبعة ٦٦ ص ٦٠٩ .

ويترتب على هذا الرأى عدة نتائج ليست دائماً فى فى صالح الأفراد (١) ومن ذلك :

١ — أن القرار الذى لم ينشر أو يعلن يضبر مجرد مشروع قرار يجوز للادارة أن تعدل عنه . وهذه النتيجة لا تضير الأفراد فى شىء إلا إذا كان القرار يرتب حقوقاً فى صالحهم فيؤدى العدول عنه إلى حرمانهم منها .

٢ — لا يجوز الطعن فى القرار الذى لم ينشر أو يعلن ولو علم به صاحب الشأن علماً يقينياً لأن وجوده القانونى لم يكتمل بعد . غير أنه لا ضرر على الأفراد فى ذلك إذا تركنا عنصر الاستعجال جانباً . إذ أن هذا القرار لا يمكن الاحتجاج به عليهم ما ظل قانوناً فى مرحلة السرية .

٣ — القرار الذى لم ينشر أو يعلن يخضع للقوانين الجديدة التى تطبق وقت النشر أو الاعلان ، وقد يقبر فى المهد كمشروع قرار إذا اعتبرته هذه القوانين غير مشروع رغم مشروعيته فى ظل القوانين السارية وقت صدوره . وهذا قد يفوت على الأفراد حقوقهم نتيجة التأخير فى النشر أو الاعلان .

٤ — أن القرار الذى لم ينشر أو يعلن خلال الفترة الزمنية المسموح فيها لمصدره بمزاولة إختصاصاته لا يمكن أن يصدر منه بعد انتهائها .

وهذا الرأى غير صحيح من الناحية القانونية ، إذ ليس فى التشريع ولا فى العرف ولا فى القضاء من القواعد ما يسمح بالقول بأن عدم النشر أو الإعلان يمكن أن يؤدى إلى بطلان القرار الادارى (٢) .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية — ١٩٦٦ ص ٦١٠ .

(٢) يرتب القانون البطلان كجزاء لعدم الشهر فى بعض الحالات . من ذلك ماقضت به المادة ١٠٢ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ من بطلان شركة المساهمة إذا لم يتم شهرها خلال

والمنطق يقضى بأن الحكم يوجد قبل أن يبلغ إلى المكلفين به . وهذا هو التسلسل الطبيعى للأمور من الناحية الزمنية . لذلك فليس من المقبول عقلا أن يكون الابلاغ شرطاً لوجود الحكم المبلغ ، وانما هو شرط لسريانه فى حقهم أو الاحتجاج به عليها ومؤاخذتهم به . إذ لا تكليف الا بمعلوم . وهذا المنطق لا ينطبق على الأحكام الوضعية فحسب وانما يصح كذلك بالنسبة للأحكام السماوية . فيقول الله سبحانه وتعالى فى محكم كتابه « وأنزلنا اليك الذكر لتبين للناس ما نزل اليهم » (١). فالقرآن نزل ووجد قبل أن يبين للناس ومن أجل أن يبين لهم . ويقول جل شأنه على لسان رسوله الكريم « وأوحى إلى هذا القرآن لأنذركم به »(٢). أى أن القرآن قد أوحى إلى النبى عليه السلام قبل أن ينذر الناس به .

والواقع أن الذى دفع إلى محاولة جعل نشر القرار الادارى أو اعلانه ركناً من أركانه يكتمل به وجوده القانونى ، انما هو الرغبة فى عدم مفاجأة الأفراد بتطبيق القرارات الادارية عليهم وسريانها فى حقهم دون أن يكونوا قد علموا بها واستعدوا لمواجهة أحكامها . وهذه الرغبة الطيبة يمكن تحقيقها بالنسبة للقرارات اللائحية بوسيلة أخرى دون مساس بمشروعية

خلال مدة معينة . غير أن القانون قد لطف من شأن البطلان فى هذه الحالة ، فلم يجز للمحاكم أن تقضى به من تلقاء نفسها رغم تعلقة بالنظام العام ، ومنع الحكم بالبطلان إذا زال سببه قبل المطالبة به حماية لكيان الشركة . فضلا عن أن هذا البطلان لا يحتج به على الغير حسن النية ، كما أن أثره لا تعود على الماضى فيما بين الشركاء وفقاً لنظرية الشركة الفعلية ، راجع فى ذلك : دكتور مصطفى كمال طه : الوجيز فى القانون التجارى طبعة ١٩٧١ الجزء الأول ص ٢٩٨ . ومابعدها ، الدكتور على محمد البارودى : القانون التجارى طبعة ١٩٧٥ ص ٢٦٩ ومابعدها ، الدكتور على حسن يونس : الشركات التجارية طبعة ١٩٧٤ ص ٥٦ ومابعدها .

(١) الآية رقم ١٤ من سورة النمل .
(٢) الآية رقم ١٩ من سورة الأنعام .

القرار، وذلك باشتراط مرور مدة مناسبة ولتكن أسبوعاً على نشر القرار اللائحي من أجل نفاذ القرار الفردى الذى يصدر تطبيقا له . ولاغرابة فى ذلك إذ أن القانون لا يعمل به كقاعدة عامة (١) إلا بعد مضى فترة زمنية معينة من تاريخ نشره. واللوائح ليستالا قوانين من الناحية الموضوعية يطلق عليها التشريعات الفرعية . وإذا كان نشرها لازماً لحملها إلى علم المكلفين بها حتى يوافقوا مسلكهم عليها (٢) ، فان إعطاء الفسحة الزمنية اللاحقة يؤكد هذا المعنى ويسمح للمكلفين بالاستعداد لتطبيق اللائحة عليهم .

أما بالنسبة للقرارات الفردية فتنفذ من وقت إعلانها . ويعتبر القرار نافذاً فى حق من صدر فى شأنه ولوكان هذاالقرار قد اتخذ تنفيذاً لقرار فردى آخر لم يعلن . وذلك لأن القرارات الفردية لا تضع قواعد عامة يطلب من الأفراد أن ينظموا سلوكهم على أساسها . وانما هى أوامر تصدرها الادارة لاقامةأو تغيير أو إنهاء مركز قانونى معين.فلوصدرقرار بضم بلدة معينة إلى احدى المحافظات ولم ينشرهذا القرار أو يعلن وبناء عليه أصدر المحافظ قراراً يتعلق بهذا البلد ، فان هذا القرار يحتج به على من صدر فى حقه رغم استناده على قرار خفى .

ونرى أنه لا ضرر فى ذلك إذا كان لسرية هذا القرار داع مقبول . إذ القاعدة فى الأعمال العامة هى العلانية ، أما السرية فهى استثناء يجب أن يكون له مايبرره . ويمكن أن تسأل الادارة المختصة عن عدم اعلان القرار محل البحث بل وتحاسب إذا لم يكن للسرية فى هذه الحالة مبرر تقوم عليه .

---

(١) تنص المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها . ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالى لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر » .

(٢) الدكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون – ١٩٦٩ – ص ٢٣٩ .

المبحث الثالث

السرية واجراءات التنظيم الداخلى

اجراءات التنظيم الداخلى هى اجراءات يتخذها الرئيس الادارى لتنظيم سير العمل فى اطار ادارته وبين مرءوسيه دون أن يكون لها أى أثر على المواطنين فى خارج الادارة . وهذه الاجراءات لا تنشر خارج نطاق الادارة التى أعدت من أجلها وانما تنشر فى النشرات المصلحية وغيرها من وسائل إعلام الموظفين فى المرفق . بل وأحياناً تكون سرية فلا ترسل إلا إلى الموظفين المكلفين بتطبيقها شخصياً . وليس من اللازم أن تنشر هذه الاجراءات فى الجريدة الرسمية حيث تنشر القوانين واللوائح ، اللهم إلا إذا صدرت من رئيس الدولة باعتباره الرئيس الادارى الأعلى فى البلاد . ففى هذه الحالة يجب نشرها فى الجريدة الرسمية رغم تعلقها بتشغيل الادارة وتنظيم العمل فيها . وذلك ليس فقط لأن القرار فى هذه الحالة يعد تعبيراً عن السلطة القومية على مستوى الدولة (١) ، وانما كذلك لأن مثل هذاالقرار غالباً مايؤثر تأثيراً كبيراً فى الأوضاع القانونية فى داخل الادارة بل وقد يؤثر على مراكز الأفراد فى خارجها ،حيثأن رئيس الدولة لايتدخل عادة فى التنظيم الداخلى للادارة رغم وجود رؤسائها على اختلاف درجاتهم إلا إذا تعلق التنظيم بأمور جسام .

ولا تعتبر إجراءات التنظيم الداخلى نوعاً قائماً بذاته من التصرفات القانونية (٢) . وقد اختلف الفقهاء فى فرنسا حول تحديد طبيعة هذه الاجراءات وما إذا كانت تعد من القرارات الادارية ، وإن كانوا قد

---

(١) راجع :

Carré de Mablerg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, P. 665 et suiv.

(٢) راجع :

J. Rivero, les mesures d'ordre intérieur administratives, 1934, P. 291.

اتفقوا فى النهاية على أن الاجراءات الداخلية التى لا تنتج أثراً بالنسبة للأفراد لايجوز الطعن فيها بالإلغاء (١).

غير أن جواز سرية اجراءات التنظيم الداخلى بالنسبة لغير الموظفين يقتضى الا تتضمن هذه الاجراءات ما من شأنه المساس بالمراكز القانونية للأفراد.فاذا تضمنت شيئاً من ذلك جاز الطعن فيها بالإلغاء (٢) ووجب نشرها أو اعلانها على أصحاب الشأن من الأفراد كشرط لامكان الاحتجاج بها عليهم . وذلك كما فى فى حالة صدور تعليمات للموظفين المختصين بعدم قيد شخص معين فى سجلات النقابة ، أو صدور تعليمات إلى المحضرين بعدم تنفيذ أحكام الطرد ضد المستأجرين . وفى هذه الحالة تنطوى اجراءات التنظيم الداخلى على قرارات إدارية ملزمة للأفراد سواء كانت فردية كما فى المثال الأول أو لائحية كما فى المثال الثانى (٣) .

وإجراءات التنظيم الداخلى إما أن تكون فردية واما أن تكون تنظيمية(٤):

أما الاجراءات الفردية فمن أمثلتها نقل الموظف مكانياً أو من عمل إلى آخر أو منح الاجازات ، ونحن نؤيد الرأى القائل بأن هذه الاجراءات تعتبر قرارات إدارية لأنها تحدث أثراً قانونياً معيناً بالنسبة للموظف مهما قلت أهمية هذا الأثر . حيث لا يشترط فى القرار الادارى أن ينصرف أثره إلى الأفراد فى خارج الادارة ، وإن كان الطعن فى مثل هذه القرارات كثيراً مالا يقبل لانعدام المصلحة ، وغالباً مايرفض موضوعاً إذا قبل شكلا ، وذلك

---

(١) راجع فى تفاصيل الآراء التى قيلت فى اجراءات التنظيم الداخلى بحث الدكتور محمد فؤاد مهنا بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية – ١٩٥٨ – السنة السابعة – العددان الثالث والرابع .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية – ١٩٦٦ ص ٤٤٢ .

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية ١٩٧٣ ص ٦٩٤ .

(٤) أنظر مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا سالف الذكر ص ٧٠٤ ومابعدها .

لأن القرارات فى هذه الحالة تصدر لصالح العمل وتتمتع الادارة فى اصدارها بقدر كبير من السلطة التقديرية . ونادراً ما يشوبها عيب من العيوب التى تبرر إلغاءها وإن كان ذلك لايمنع من امكان إلغائها إذا انطوت على وجه من من أوجه الالغاء .

أما الاجراءات التنظيمية فمن أمثلتها التعليمات المتعلقة بكيفية أداء العمل فى الادارة . وقد تتضمن هذه الاجراءات قواعد ملزمة للموظفين تنشىء أو تعدل أو تلغى أوضاعاً قانونية معينة . وفى هذه الحالة يتعلق الأمر بقرار إدارى يجوز الطعن فيه وإن صدر فى صورة منشورات أو تعليمات داخلية . بل أن هذه الاجراءات التنظيمية قد تمس مراكز الأفراد كما هو الشأن فى الأمثلة التى سبق أن ذكرناها .

وقد لا تنطوى الاجراءات التنظيمية على قرارات ادارية ملزمة كما هو الشأن فى الاجراءات التى يكون الغرض منها مجرد ارشاد العاملين وتقديم النصح والمشورة اليهم ، وكذلك إذاكان القصد منها هو مجرد تفسير القوانين التى يطبقها المرءوسون دون انشاء أوضاع قانونية جديدة .

وقد قضى مجلس الدولة المصرى بأن «التعليمات الصادرة من وزارة الصحة فى سنة ١٩٤٨ لا تقوم مقام القرار الوزارى ..... ولا تسرى لذلك على الأفراد ، فلا يتعدى أثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوصفها تعليمات داخلية صرفة أصدرتها وزارة الصحة بقصد تنظيم الأعمال المنوط بهم القيام بها »(١) .

---

(١) حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٦ يولية سنة ١٩٤٩ . مجموعة أحكام المجلس أحكام المجلس – السنة الثالثة ص ١٠١٧ .

الفصل الثانى

السرية فى السبب

سبب القرار الادارى هو الحالة الواقعية أوالقانونية التى تدفع إلى اصداره

وكل قرار إدارى يجب أن يقوم على سبب يبرره . هذا السبب ينبغى ألايكون فقط موجوداً من حيث الواقع (١) وانما كذلك صحيحاً من حيث التكييف بأن يدخل ضمن طائفة الأسباب التى تسوغ قانوناً اتخاذ القرار (٢) ، (٣) ، رغم مافيه من مساس بالأوضاع القانونية القائمة أو بحقوق الأفراد المكتسبة . فارتكاب الموظف لخطأ تأديبى هو السبب الذى يمكن أن يبرر توقيع الجزاء التأديبى عليه (٤). واخلال المواطن بالنظام العام يصلح سبباً يبرر اتخاذ قرار بالقاء القبض عليه .

وإذا كان القرار الادارى يجب أن يستند إلى سبب مشروع ، فان المعلومات المتصلة بهذا السبب يجب الا تكون أسراراً ادركت بطريق غير

---

(١) راجع :

C.E. 27 oct. 1961, Bréart de Boisanger

(٢) راجع :

C.E. 13 juillet 1962, Touzert

(٣) راجع :

Marcel Waline, Précis de droit administratif 1969, P. 344.

(٤) راجع :

Jean Rivero, Droit administratif Précis Dalloz, 1970, P. 236 et et suiv.

مشروع . فقد الغى مجلس الدولة الفرنسى القرار الادارى الصادر استناداً إلى معلومات أفشيت بدون وجه حق (١) .

ومن ناحية أخرى فان الادارة إذا احتفظت بسرية السبب الحقيقى لقرارها ، فان القانون لا يعفيها من وجوب الاستناد فى كل قرار تصدره إلى سبب جدى مشروع يمكن أن يبرر قانوناً القرار المتخذ على أساسه . وذلك على التفصيل الذى نورده فى المباحث التالية :

المبحث الأول : امكان سرية السبب .

المبحث الثانى : الزام الادارة بكشف السبب .

المبحث الثالث : السرية واحلال السبب .

المبحث الاول

امكان سرية السبب

يلزم القانون الادارة أحياناً بذكر سبب قرارها والا صدر معيباً فى شكله . وأحياناً أخرى يترك لها تقدير ذكر السبب أو اغفاله حسب ما يتراءى لها . ويراقب القضاء الادارى سبب القرار سواء ذكرته الادارة أو احتفظت به سراً .

وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنه «يجب التنبيه إلى الفرق بين وجوب تسبيب القرار الادارى ، كاجراء شكلى قد يتطلبه القانون ، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً . فلئن كانت الادارة غير ملزمة بتسبيب قرارها الا إذا أوجب القانون عليها ذلك ، وعندئذ يتعين عليها تسبيب القرار والا كان معيباً بعيب شكلى ، أما إذا لم يوجب

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٩٣٩ فى قضية Renouf مجموعة دالوز سنة ١٩٣٩ ص ٢٩٥ .

القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كاجراء شكلى لصحته ، بل يحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس ، لئن كان ذلك كذلك ، الا أن القرار الادارى سواء كان لازماً تسبيبه كاجراء شكلى أو لم يكن هذا التسبيب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً ، أى فى الواقع والقانون » (١).

وكثيراً ما تتمثل سرية سبب القرار الادارى فى ذكر الادارة لسبب صورى للتستر به على السبب الحقيقى ويفرض القاضى الادارى رقابته على السبب الحقيقى للقرار الا دارى بصرف النظر عن السبب الصورى أو الظاهرى الذى تذرعت به الادارة . ولا يعتبر ذلك احلالا لسبب محل آخر . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنها «تسلط رقابتها على السبب الحقيقى للقرار دون السبب الظاهرى ، ولا يعد ذلك منها من قبيل احلال سبب مكان آخر ، لأن السبب فى الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل وهو عدم الصلاحية لتولى وظائف السلك الدبلوماسى . أما السبب الآخر وهو كون المطعون ضده زائداً عن حاجة الوزارة فلا يعدو أن يكون سبباً ظاهرياً أو صورياً للقرار الادارى قصدت الوزارة بابرازه رعاية مصلحة الموظف المنقول» (٢)،(٣) .

وتفضل الادارة فى بعض الأحوال عدم ذكر سبب قرارها . ويرجع

---

(١) القضية رقم ٥٨ لسنة ٣ القضائية – جلسة ١٢ يوليو ١٩٥٨ .

وراجع كذلك القضية رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ القضائية – جلسة ١٨ ديسمبر ١٩٧١ .

(٢) القضية رقم ٣٧٤ لسنة ١٣ القضائية – جلسة ١٦ يناير ١٩٦٨ .

(٣) ترى الدكتورة سعاد الشرقاوى أن هذا الحكم يعتبر أحد تطبيقات فكرة احلال السبب راجع تعليقها على أحكام المحكمة الادارية العليا – الانحراف فى استعمال السلطة وعيب السبب – مجلة العلوم الادارية السنة الحادية عشرة – العدد الثالث – ديسمبر سنة ١٩٦٩ ص ١٤١ وما بعدها وراجع رسالة الدكتور محمد حسنين عبد العال : فكرة السبب فى القرار الادارى ودعوى الالغاء ونحن لا نؤيد هذا الرأى كما سنبين بعد قليل .

ذلك فى الواقع إذا تحرينا الحقيقة إلى أمر من اثنين ، أولهما يمكن قبوله والآخر مرفوض من أساسه :

أما الأمر الأول الذى قد يدفع الادارة إلى الاحتفاظ بسرية سبب قرارها فهو خشية المساس بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد التى تقدرها . ومن أمثلة ذلك عدم ذكر سبب القرار الصادر برفض الترخيص باقامة احتفال عام استناداً إلى ما نمى إلى علم الادارة من أن الاحتفال سيساء اسغلاله ويتحول إلى مظاهرة يخشى منها على النظام العام ، فقدرت عدم ذكر سبب الرفض لما قد يؤدى اليه من بلبلة أو اضطراب . من أمثلته أيضاً فصل أحد كبار العاملين دون اظهار الأسباب الحقيقية لقرار الفصل وهى متعلقة بالسمعة والشرف نظراً لما أسداه هذا الموظف للدولة من خدمات قبل أن تزل قدمه .

أما الأمر الآخر الذى قد يجعل الادارة تفضل سرية سبب قرارها فهو مرفوض لمخالفته للقانون ويتمثل فى عدم وجود هذا السبب أو عدم مشروعيته . ومن أمثلة ذلك أن تصدر الادارة قراراً تأديبياً بفصل أحد العاملين من الخدمة ولا تذكر سبب الفصل لعدم وجوده ، لأن الموظف فى الحقيقة لم يرتكب خطأ ، أو لعدم مشروعيته ، لأن الخطأ المرتكب من التفاهة بحيث لا يمكن أن يبرر الفصل من الوظيفة وهو أقصى عقوبة وضعها المشرع لمواجهة ما يرتكب الموظف من أخطاء على درجة كبيرة من الجسامة .

ويرجع إخفاء سبب القرار فى بعض الأحوال – فضلا عن ذلك – إلى إعتبارات نفسية تتعلق بكبرياء مصدر القرار . ومن أمثلة ذلك الأسباب التى دفعت إلى إصار هذا دستور سنة ١٩٢٣ والتى تمثلت أساساً فى الثورة الشعبية التى بلغت ذروتها عام ١٩١٩ . فقد أخفى الملك فؤاد حقيقة هذه الأسباب وقال فى مقدمة الدستور : « بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائماً

لأمامتنا ... ولما كان ذلك لايتم على الوجه الصحيح إلا إذا كانلهانظام دستورى كأحلث الأنظمة الدستورية فى العالم ... وحرصاً على النهوض بشعبنا .. امرنا بما هو آت : .. » (١).

ولم يشترط القضاء الادارى أن يكون سبب القرار الادارى ثابتاً فى الأوراق ، مما يؤدى إلى امكان أن يكون السبب سرياً غير ظاهر ليس فقط فى صلب القرار بل ولا فى ملف الخدمة . وفى ذلك تؤكد المحكمة الادارية العليا أنهإذا كانملفخدمة الموظفهوالوعاء الطبيعىالذى تستمد منه المعلومات التى يقوم عليها التقرير السنوى ، فانه «ليس المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف ، بل ان من بين المصادر التى تستمد منها حالة الموظف ، ما يعلمه رؤساؤه واعضاء لجنة شئون الموظفين عن شخصيته بحكم صلات العمل . فاذا كان ما يعمونه عنه قد ولد عندهم عقيدة ارتضاها وجدانهم واقتنعت بها ضمائرهم ، فان النتيجة المترتبة على هذه العقيدة تكون قد استخلصت من أصول موجودة ما دام لم يقم الدليل الايجابى على الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها ..» (٢) .

ونحن لا نحبذ الأخذ بهذا الاتجاه ، لأنه يمكن أن يؤدى إلى التحكم والتلاعب بالحقائق ، إذ لا شك فى صعوبة اثبات المسائل غير المكتوبة خاصة إذا اتصلت بما يتكون لدى الانسان من عقيدة أو وجدان . ثم أن ذلك لا يتفق مع ما أكدته نفس المحكمة فى حكمها الصادر فى ١١ نوفمبر عام ١٩٦٧ من أن «الادارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة فى اثباته ايجاباً أو نفياً متى طلبمنهاذلك» (٣). وهذا الحكم أحدث من سابقه ، ونرجو أن تكون المحكمة قد أرادت به أن تعدل عن موقفها السابق الذى لم تشترط فيه ظهور سبب القرار فى أوراق الادارة .

---

(١) راجع الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط فى القانون الدستورى ص ٣٨٧ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الصادر فى ١٦ يناير سنه ١٩٦٦ س ١١ ص ٣٣٤ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٢ القضائية جلسة ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٧ .

ويحكم مجلس الدولة الفرنسى بالغاء القرار الادارى إذا تبين له أنه قائم على أسباب غير صحيحة . فاذا تعددت أسباب القرار وكانت الأسباب غير الصحيحة فيها قد لعبت دوراً رئيسياً فى اصدار القرار فانه يحكم بالالغاء أيضاً . أما إذا اتضح أن هذه الأسباب غير الصحيحة كانت ثانوية بحيث أن الأسباب الأخرى الصحيحة كانت كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه فان المجلس لا يحكم بالالغاء (١) .

وفى مجال التمييز بين الأسباب الرئيسية والأسباب الثانوية للقرار الادارى تقول المحكمة الادارية العليا «أنه إذا كان القرار الادارى بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائماً مع التهم المسندة إلى المتهم ، والا اختلت الموازين واهدرت العدالة . على ان ذلك الأصل يجب الا يطبق فى كل الحالات حتى لا تهدم جميع القرارات ويعاد النظر فيها من جديد فى ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات ، الأمر الذى قد يضطرب معه الجهاز الادارى . وانما يتعين الا تطلق هذه القاعدة ، فلا تطبق فى حالة ما إذا كان الشطر من القرار الذى لم يثبت فى حق المتهم غير ذى أهمية ، وكان الجزاء الموقع عليه مناسباً ومتلائماً فى تقديره مع التهم الباقية » (٢) .

المبحث الثانى
الزام الادارة بكشف السبب

يفترض فى القرارات الادارية أنها صدرت صحيحة مطابقة للقانون بناء على أسباب مشروعة . وعلى من يدعى عكس ذلك يقع عبء الإثبات. غير أن صعوبة الاثبات جعلت القاضى الادارى يتدخل بما له من دور ايجابى فى توجيه الاجراءات ليطلب إلى الادارة الافصاح عن سبب قرارها (٣)

---

(١) راجع :

C.E. 19 av. 1968, Mlle. Lebrun, Rec. P. 251.

وأنظر أوبى ودراجو – المرجع السابق – المجلد الثالث – ص ٥٠ .

(٢) القضية رقم ١٤٨٤ لسنة ١١ القضائية – جلسة ٢٦ فبراير ١٩٦٦ .

(٣) راجع :

J.M. Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif, 1962, t. III, P. 232 et S.

وذلك إذا قدم الطاعن قرائن جدية يمكن اعتبارها بداية اثبات. فاذا امتنعت الادارة عن الافصاح عن السبب ، مما يجعل القضاء عاجزاً عن مراقبةمشروعية القرار من هذه الناحية ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة دليل على صحة ادعاءات الطاعن (١) . بل ان مجلس الدولة الفرنسى قد سار فى نفس الاتجاه فى الحالة التى لم يستطع فيها الطاعن نظراً لحرص الادارة أن يقدم وقائع محددة للتدليل على صحة دعواه . فعندما طالب المجلس الادارة بالافصاح عن سبب قرارها باستبعاد احد المواطنين من الالتحاق بمدرسة الادارة الوطنية ولم تستجب ، حكم بالغاء القرار على أساس أن مسلك الادارة يعد دليلا على صحة دعواة .

فقد حدث فى فرنسا عام ١٩٥٣ أن استبعد عدد من المرشحين لمسابقة دخول المدرسة القومية للادارة دون أن تبدى الوزارة لذلك سبباً . وكان من الصعب على المجلس أن يمارس رقابته مع سكوت الادارة عن ذكر سبب قرارها . وكتبت الصحف وشاع بين الناس أن الاستبعاد كان لأسباب سياسية ، وذلك رغم أن المساواة فى تولى المواطنين الوظائف العامة تدخل ضمن المبادىء العامة التى اكدتها اعلانات حقوق الانسان . وعندما عرض الأمر على مجلس الدولة واستمرت الادارة فى امتناعها عن تقديم أسباب اتخاذ القرار ، قابل المجلس بين هذا الامتناع وبين القرائن القوية المقدمة من جانب رافعى الدعوى واعتبر هذا الامتناع بمثابة اعتراف بصحة ما أكده أصحاب المصلحة من أن استبعادهم من المسابقة انما كان لأسباب سياسية (٢) .

---

(١) قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن عدم استطاعة الادارة أن تقدم للمحكمة أى سبب يبرر اتخاذها للقرار يستتبع فى حد ذاته بطلانه . راجع :

C.E. 15 juillet 1959, Marc Chevalier.

(٢) وقد استنكر مفوض الحكومة Letourneur فى عبارات قاطعة استبعاد بعض المرشحين لأسباب سياسية :

"La mesure par laquelle un candidat est exclu des opérations du concours en raison de ses opinions politiqus ..est -elle fondéesur motif juridiquement correcte ? Pour un français, poser la question, c'est la résoudre.".

غير أن مجلس الدولة الفرنسى يمتنع عن مطالبة الادارة بالافصاح عن سبب قرارها أو تقديم المستندات المتعلقة به فى الحالات التى يوجب فيها القانون المحافظة على سرية هذه المستندات . لذلك قضى المجلس بالغاء حكم المحكمة الادارية لمدينة Caen بالزام الادارة بتقديم المستندات المتعلقة بقرار فصل أحد عمال الانتاج الحربى . وذلك لتعلق الأمر باسرار الدفاع الوطنى التى تعاقب المادة ٣٧٨ من قانون العقوبات على افشائها (١) .

وفى مصر قضت محكمة القضاء الادارى بأنه «من المبادىء المقررة أن القرار الادارى إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التى استند اليها ، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة . وهذه القرينة التى تصحب كل قرار ادارى لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التى بنى عليها القرار المطعون فيه هى أسباب غير مشروعة ، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة . وللمحكمة كامل السلطان فى تقدير الدليل الذى يقدمه المدعى فى هذا الصدد ، ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التى بنى عليها القرار المطعون فيه ، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذى قدمه المدعى كافياً على الأقل لزحزحة قرينه المشروعية التى يتمتع بها القرار الادارى ، فينتقل عبء الاثبات عن عاتق المدعى إلى عاتق الحكومة » (٢) .

ومع ذلك وبعد صدور هذا الحكم بأربع سنوات ، وبتاريخ ٨ مايو عام ١٩٥٧ على وجه التحديد تراجعت محكمة القضاء الادارى عن موقفها

= راجع :

C.E. Barel et autres, R.D. P. 1954, P.509

وراجع أيضاً :

C.E. nos italique, 28 mai 1944.

(١) راجع :

C.E. 11 mars 1955, Secrétaire d'Etat à la guerre c/Coulon, Tec., P. 149.

(٢) القضية رقم ٥٢٥ لسنة ٧ القضائية — جلسة ١٦ يونية ١٩٥٣ .

السليم السابق واتخذت موقفاً متخاذلا قررت فيه انعدام الرقابة القضائية على سبب القرار الادارى فى حالة تمتع الادارة بسلطة تقديرية فى اختيار سبب قرارها وعدم الافصاح عنه . فقالت المحكمة «أنه فى الحالات التى لا يشترط فيها القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لاصدار قرار معين ، يكون للادارة الحرية فى اختيار ما تشاء من الأسباب التى تراها صالحة لبناء قرارها . فان هى أفصحت عن سبب قرارها بارادتها كان للمحكمة أن تراقب صحة قيام هذا السبب ، فاذا لم تعلن عن السبب ، ولم يكن هناك نص يلزمها بالاعلان ، ترتب على ذلك استحالة رقابة السبب . ذلك أن الادارة تتمتع بسلطة فى اختياره وفى تقدير ملاءمته . ثم هى تتمتع بسلطة فى عدم الاعلان عنه ، فالسبب موجود وقائم ولكنه يعيش فى كوامن الادارة . ولذلك فان هذه السلطة التى تتمتع بها الادارة ازاءه سواء فى اختياره أو عدم الاعلان عنه ، تؤدى إلى انعدام الرقابة القضائية عليه . ولذلك فان اقتران حرية الادارة فى اختيار السبب برخصتها فى عدم التسبيب تؤدى لا إلى الغاء التزام الادارة بضرورة قيام قرارها على سبب ما ، وانما تؤدى إلى خلق نوع من القرينة على صحة القرار ، وهذه القرينة لا يهدمها الا اعتراف مصدر القرار نفسه . أما حيث يقيد القانون سلطة الادارة وحيث يلغى كل سلطة تقديرية لها ، وذلك بتحديد الوقائع التى يجب أن تبنى عليها قرارها ، فان القضاء الادارى يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقديرها . ومفاد ما تقدم انه إذا لم يسبب القرار ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسبيبه ، فاما أن يكون للادارة سلطة اختيار السبب وعدم الاعلان عنه ، وفى هذه الحالة لا توجد امكانيات رقابة السبب ، ولا تتيسر الرقابة الا عن طريق فكرة الباعث واساءة استعمال السلطة . واما أن يكون القانون قد حدد سبباً معيناً ، وفى هذه الحالة يجب على القاضى الغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب» (١) .

---

(١) القضية رقم ١١٣٨ لسنة ١١ القضائية – جلسة ٨ مايو عام ١٩٥٧ .
وأنظر : الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى – ١٩٧٤ ص ٤٨٦

ثم عادت محكمة القضاء الادارى أخيراً وأكدت بقوة فى حكم حديث هام لها أن «عدم الزام الحكومة بتسبيب قراراتها التى تصدرها بفصل العاملين بغير الطريق التأديبى ليس من مؤداه اعفاؤها من أن تقيم قراراتها على وقائع صحيحة تبرر القرار وتجعله يحقق غرضه الموضوعى ، وليس من مؤداه اعفاؤها من بيان هذه الأسباب متى طلبتها المحكمة المختصة بنظر دعوى الالغاء أو التعويض . ذلك أن التزامها ببيان الأسباب يقابل ويوازن سلطة الرقابة القضائية التى ناطها القانون بالقضاء الادارى ، تمكينا له من رقابة أسباب قرار الفصل بغير الطريق التأديبى ومدى مشروعيته وتحقيقه للغرض من اصداره ومدى قيامه على الوقائع المادية أو القانونية المكونة لركن السبب فى القرار الادارى والتى تبرر القرار وتؤدى به إلى تحقيق غرضه موضوعاً. أما التستر وراء قرينة الصحة التى تحمل عليها القرارات الادارية وعدم تقديم الادارة للأسباب المبررة لاصدار القرار الادارى ، فالأصل أنه لا يغل يد القضاء ولا يعطله عن رقابة مشروعية القرارات الادارية فى ضوء ما يرد فى أوراق الدعوى وما يصاحب الخصومة من ظروف وملابسات . وبغير اعمال رقابة القضاء على القرارات الادارية لا تتحقق سيادة القانون على تصرفات الادارة .. ولا غنى فى قول الادارة بأن الباعث على اصدار القرار الجمهورى الصادر بانهاء خدمة المدعى من غير الطريق التأديبى هو نشاط المدعى فى الحقل السياسى ما دام لم يثبت وجود هذه الأسباب السياسية التى قامت بالمدعى وأحاطت بالظروف .. التى صدر فيها القرار الجمهورى المطعون فيه وبالوقائع التى قام عليها وصدر فى ظلها والتى تبرر قانوناً ان وجدت انهاء خدمة المدعى وتفقده الصلاحية لتولى وظيفته أستاذاً بكلية الطب بجامعة الاسكندرية وتسوغ فى مجال علاقة المدعى بالحكومة تحقيقاً للصالح العام

= ومابعدها ، حيث يؤيد المؤلف هذا الحكم ويرى أنه حكم سديد . وذلك لأنه يتفق مع ماقال به من أن عيب السبب ليس عيباً قائما بذاته وإن كان ركنا من أركان القرار الادارى . فاذا حدد القانون سبب القرار وخالفته الادارة جاء قرارها معيباً لمخالفته للقانون ، وإذا لم يحدده وثبت انعدام الأسباب التى تذرعت بها الادارة مادياً أو قانونياً كان القرار معيباً بانحراف السلطة.

فصله بغير الطريق التأديبي . بل أنه على فرض صحة الأسباب السياسية التى ساقها المدعى والتى أمسكت الادارة عن التعليق عليها (١) أو نفى صحتها فانها لا تصلح بذاتها لانهاء خدمته بالطريق غير التأديبى ، لأنها لا تصلح لأن تكون قانوناً السبب المبرر للقرار المطعون فيه . إذ لا يجوز أن تكون كلمة النقد التى تصدر فى مجالها من موقع المسئولية ومن صاحب الرؤية الشاملة ، والتى تصدر عن بواعث الغيرة على المصلحة العامة والحرص على رفاهية الوطن وتقدمه ، سبباً يسوغ قانوناً انهاء الخدمة بالطريق غير التأديبى فضلا عن اتخاذ باقى الاجراءات التى اتخذت فى حق المدعى .. ومتى .. كانت الأسباب والبواعث السياسية التى أحاطت بالظروف التى صدر فيها القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ .. يكون غير قائم على أسباب تبرره وتؤدى اليه وتنتجه قانوناً ، ومن ثم يكون فاقداً ركن السبب .. ويتعين .. الحكم بالغاء القرار الجمهورى سالف الذكر » (٢).

أما المحكمة الادارية العليا فقد وقفت فى البداية موقفاً مخالفاً لما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى وقضت بأنه «إذا كانت تقارير المدعى السرية على مدى العهود وملف خدمته شاهدة جميعها على كفايته فى عمله ونشاطه

---

(١) يقول المدعى أن هذه الأسباب تتلخص فى أن الرئيس عبدالناصركان قد قال فى سنة ١٩٦٦ أن مصر أمكنها أن تدير بكفاءة مرفق قناة السويس العالمى ولم تستطع أن تدير مستشفى القصر العينى بكفاءة مماثلة . فعقب المدعى على ملحوظة رئيس الجمهورية بأنه إذا أعطيت إمكانيات هيئة قناة السويس إلى القصر العينى فانه كفيل بأن يدار بالكفاية التى يدار بها مرفق القناة . وإذا أعطيت قناة السويس إمكانيات القصر العينى لتوقفت الملاحة فى القناة . وعلى أثر ذلك فرضت الحراسة على المدعى ، وفصل من الاتحاد الاشتراكى العربى ، وفصل من النادى الأولمبى ، وفصل أيضاً من عضوية مجلس نقابة الأطباء ومن منصب النقيب وفى ٢١ أغسطس ١٩٦٦ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ بفصله من الخدمة .

(٢) القضية رقم ١٥١ والقضية ٢٠٧ لسنة ٢٧ القضائية — جلسة ١٩ يونيه ١٩٧٤ . وقد اشتهرت هذه القضية فى الصحف بقضية الدكتور رشوان فهمى . وراجع كذلك حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى القضية رقم ٤٨ لسنة ٢٧ القضائية — جلسة ٣ يوليو سنة ١٩٧٥ .

وأمانته واستقامته ونزاهته واعتزازه بكرامته وكرامة وظيفته وحسن خلقه وطيب سمعته فى مختلف المناصب التى تولاها . فان هذه ليست هى الوعاء الوحيد الذى تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار المطعون فيه أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ، ما دام المدعى لم يقم الدليل الايجابى على صدور القرار المذكور مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمالها أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو عيب فى الشكل . ومتى إنتفى الدليل على قيام أى عيب من هذه العيوب فان القرار يكون حصيناً من الالغاء» (١)

وقد لاحظ بعض الفقهاء أن موقف المحكمة الادارية العليا فى هذه الفترة يمثل تراجعاً عن المبادىء التى سبق أن قررتها محكمة القضاء الادارى والتى تجعل من امتناع الادارة عن نقض القرائن التى قدمها المدعى وتقديم المستندات التى طلبتها المحكمة دليلا على عدم صحة السبب الذى قام عليه القرار الادارى (٢) .

غير أن المحكمة الادارية العليا قد عادت بعد ذلك إلى صوابها مؤكدة أنه «وان يكن الأصل أن عبء الاثبات يقع على عاتق المدعى ، الا أن الأخذ بهذا الأصل على اطلاقه فى مجال المنازعات الادارية لا يستقيم مع واقع الحال ، بالنظر إلى احتفاظ الادارة فى غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم فى المنازعات ، مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً ، ولذا فان من المبادىء المستقرة فى المجال الادارى أن الادارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة فى اثباته ايجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك ، سواء من هيئة مفوضى الدولة أو من المحاكم» (٣) .

---

(١) القضية رقم ٦٨٢ لسنة ٣ القضائية .

(٢) راجع مؤلف الدكتور محسن خليل : القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة — ١٩٦٨ ص ٥٤٧ .

(٣) القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٣ القضائية — جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦٧ .
وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٢ لسنة ٤ القضائية — جلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٦٨ .

المبحث الثالث

السرية واحلال السبب

الأصل أنه ليس للقاضى فى حالة قيام القرار الادارى على سبب غير صحيح أن يبحث للقرار عن سبب صحيح يصلح سنداً له بدلا من السبب المعيب. فتسبيب القرار لا يدخل فى اختصاص القاضى وانما تقدره الادارة وحدها والقول بغير ذلك قد يؤدى إلى المساس بضمانات الأفراد . غير أن الاعتبارات العملية دفعت القاضى أحياناً إلى احلال السبب الصحيح محل السبب الخاطىء وعدم الحكم بالغاء القرار الادارى . ويحدث ذلك فى حالة اختصاص الادارة المقيد الذى لا تملك فيه سوى قبول الطلب أو رفضه تبعاً لتوافر أو تخلف الشروط التى يتطلبها القانون . ففى مثل هذه الحالة يكون الالغاء عديم الجدوى لأن الادارة ملزمة تطبيقاً للقانون بأن تتخذ قراراً جديداً بنفس مضمون القرار الملغى . وكان حكم مجلس الدولة الفرنسى فى قضية أوجييه Augier واضحاً فى هذا الشأن . فقد كان القانون الصادر فى ٢٦ ديسمبر عام ١٩٢٣ يقضى بترقية العسكريين الحائزين على وسام الشرف عند صدوره إذا كانوا من المصابين بسبب العمليات الحربية . رفضت الادارة ترقية أحد الضباط استناداً إلى أن اصابته لم تكن بسبب العمليات الحربية . واتضح للمجلس عدم صحة هذا السبب لأن الاصابة نجمت عن هذه العمليات فعلا. غير أنه ظهر للمجلس فى نفس الوقت أن الضابط المذكور لم يحصل على الوسام الا بعد صدور هذا القانون وبالتالى فان الادارة لا تملك ترقيته لعدم انطباق النص عليه . لذلك لم يحكم المجلس بالغاء القرار لعدم صحة السبب الذى ساقته الادارة واعتمد على السبب الصحيح الذى لم تذكره الادارة فى تأسيس هذا القرار (١) . ذلك لأن هذا السبب وان كان قد خفى على

---

(١) راجع :

Auby et Drago. op. cit. t. 3 P. 50.

الادارة نفسها فلم تذكره تأييداً لقرارها ، فانه السبب القانونى الوحيد الذى يبرر القرار الذى اتخذته وما كان لها أن تتخذه على نحو آخر .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها بأنه «إذا أمكن حمل القرار الادارى على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى ، غير تلك التى على أساسها صدر ، كفى ذلك لصحته» (١) . أى أنها قررت لنفسها الحق فى احلال السبب بمعنى أن يقوم القاضى بالبحث عن سبب يصلح لتأسيس القرار الادارى فيكون صحيحاً على أساسه رغم أن الادارة لم تنتبه اليه .

ويقتضى منطق الأمور حصر فكرة احلال السبب فى اطار الاختصاص المقيد فقط دون مجال السلطة التقديرية . وذلك حتى لا يتدخل القاضى فيما هو من صميم اختصاص الادارة . ولعل هذا هو الذى دفع المحكمة الادارية العليا إلى تأكيد انه من غير الجائز «أن يقوم القضاء الادارى مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذى قام عليه القرار .. ذلك أنه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية ، يترك فيها القانون للجهة الادارية قدراً من الترخيص تزن على مقتضاه ملاءمة منح الترخيص أو رفضه ، لم يجز للقضاء أن يترجم عنها أحساسها واقتناعها بتحقق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التى تبنى عليها تصرفها التقديرى.» (٢) .

وتختلف فكرة احلال السبب عن فكرة صورية السبب . ففى حالة احلال السبب يتضح للقاضى فى مجال من مجالات الاختصاص المقيد عدم مشروعيـــة السبب الذى ذكرته الادارة فيبحث عن السبب الصحيح الذى يمكن أن يستند اليه القرار حتى لا يحكم بالالغاء دون جدوى حقيقية حيث أن الادارة ليس لها أن تصدر القرار على خلاف ما صدر عليه .

---

(١) القضية رقم ١٢٠٣ – السنة السابعة القضائية – جلسة ٢٦مارس ١٩٥٣ .

(٢) القضية رقم ٦٢٠ لسنة ١٢ القضائية – جلسة ١٩ نوفمبر ١٩٦٦ .

وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٥ لسنة ١٣ القضائية – جلسة ٢١ أكتوبر ١٩٦٧ .

أما فى حالة صورية السبب فتذكر الادارة عمداً سبباً وهمياً للقرار الادارى لتحتفظ بسرية السبب الحقيقى . وهنا يتولى القضاء الادارى — بعد التحقق من عدم وجود السبب الصورى — فرض رقابته على السبب الحقيقى الذى تكشف أمامه ، فان وجده غير مشروع حكم بالغاء القرار وان رآه صحيحاً رفض الالغاء . وذلك بصرف النظر على السلطة التقديرية أو الاختصاص المقيد للادارة .

الفصل الثالث

السرية فى الغاية

الغاية من القرار الادارى هى الهدف النهائى المراد تحقيقه باصدار القرار. وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو اساءة استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التى خولها له القانون لتحقيق هدف غير ذلك الذى حدده له ، سواء كان هذا الهدف لا يتصل بالمصلحة العامة على الاطلاق ، أو كان يتعلق بها دون أن يصيب الجانب الذى عينه المشرع منها على وجه الخصوص.

وتلعب السرية دوراً هاماً فى مجال الغاية من اصدار القرار الادارى . ذلك أن هذه الغاية انما يبحث عنها فى نية مصدر القرار وقصده . والأمر فيها يتعلق بمسائل نفسية ليس من السهل تأكيدها واقامة الدليل عليها (١). فمن حيث الظاهر قد يصور مصدر القرار للناظرين أنه يستهدف بقراره غاية تتصل بالصالح العام ، ويكون فى الحقيقة والباطن يقصد بقراره تحقيق هدف آخر يحتفظ بسريته .

فاذا اتضح أن الغاية الحقيقية التى قصدها مصدر القرار تخالف الغاية التى يجب استهدافها قانوناً من اصدار هذا القرار وقع باطلا وجاز الطعن فيه بالالغاء . وإذا أخفت الادارة هدفها الحقيقى من اصدار القرار فلم

---

(١) ثار الجدل حول ذاتية أو موضوعية ركن الغاية . والرأى السائد فى الفقه يتجه إلى ذاتية هذا الركن ، وإن كان البعض يدافع عن موضوعيته. راجع فى ذلك رسالة الدكتور السيد محمد ابراهيم : «رقابة القضاء الادارى على الوقائع فى قضاء الالغاء» المقدمة إلى جامعة الاسكندرية فى عام ١٩٦٣ .

يتبينه صاحب المصلحة واعتبر القرار صحيحاً استناداً إلى قرينه صحة الغاية واستهداف المصلحة العامة ، ثم اتضح بعد ذلك أن الادارة كانت تهدف إلى تحقيق هدف آخر يخالف المصلحة العامة ، فظهرت بناء على ذلك لمن مسهم القرار مصلحة فى الطعن فيه ، فان ميعاد الطعن فى هذا القرار لا يبدأ الا من تاريخ ظهور الغاية التى استهدفتها الادارة . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٠ فبراير عام ١٩٦٢ أنه «إذا تعذر على صاحب المصلحة ادراك ما ترمى اليه الادارة من قرار نقله ، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه . وتسفر الادارة عن وجهها فيما كانت ترمى اليه بالنقل وتبتغيه . وعلى ذلك إذا اتضح أنه لم يتهيأ للمدعى تبين قصد الادارة الجاثم وراء النقل .. الا حين صدور قرار الترقية — فيما تضمنه من تخطيه — كان من الحق الا يحاسب على ميعاد الطعن الا بعد ذلك الحين» (١) .

وتزداد فرصة انحراف السلطة واستهداف غاية سرية أمام مصدر القرار فى مجال السلطة التقديرية حيث يكون لرجل الادارة أن يتدخل أو يمتنع وأن يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل . غير أن ذلك لا يمنع من امكان وجود هذا العيب حتى فى مجال الاختصاص المقيد . فاذا كان القانون فى هذا المجال يحدد شروطاً معينة ويوجب على رجل الادارة اصدار القرار عند توافرها فان هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذى قصده المشرع . كما يستطيع أن يدعى عدم توافر الشروط التى حددها القانون أو يسىء تكييفها . الا أن عيب انحراف السلطة فى حالة الاختصاص المقيد عادة ما يكون مقترناً اما بعيب المحل واما بعيب السبب . ففى حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالاضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق . وفى حالة انكار الشروط المستلزمة

---

(١) راجع مذكرات الدكتور محمد ميرغنى خيرى : مبدأ المشروعية والقضاء الادارى ١٩٧٣ — ١٩٧٤ ص ١٨٢ .

لاصدار القرار الادارى أو سوء تكييفها يصاحب عيب الغاية عيب السبب . لذلك يرى بعض الفقهاء أن عيب الانحراف لا يمكن أن يثار فى حالة الاختصاص المقيد «لأنه يفترض افتراضاً لا يقبل اثبات العكس ، أن الأهداف الادارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الادارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً» (١) .

ونحن نرى أنه يمكن تصور وجود عيب انحراف السلطة منفرداً فى مجال الاختصاص المقيد . فيستطيع رجل الادارة مثلا أن يؤخر عمداً أصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته به أو ليفوت عليه مراده . وذلك كأن يتراخى الموظف المختص فى اصدار قرار بالافراج عن البضائع المحتجزة حتى تتلف. ففى هذه الحالة ورغم استحالة تدارك آثار التأخير فى اتخاذ القرار يمكن أن يكون لصاحب الشأن مصلحة فى اثبات عدم مشروعية هذا القرار والغائه لعيب انحراف السلطة وذلك لأن عدم مشروعية القرار فى هذه الحالة يمكن أن تمثل ركن الخطأ فى المسئولية التى تتخذ أساساً فى مطالبة الادارة بالتعويض . وبطبيعة الحال يستطيع صاحب الشأن أن يرفع دعوى التعويض مباشرة على اعتبار أن التأخير أو بطء أداء الادارة لعملها يعتبر خطأ مرفقياً يمكن أن يستتبع مسئولية الادارة إذا ترتب على هذا التأخير ضرر . غير أنه قد يفضل أن يثبت عيب انحراف السلطة الذى وقع من مصدر القرار ليصل من ذلك إلى تأكيد أن الأمر لا يتعلق بمجرد خطأ مرفقى وانما يتصل بخطأ شخصى وقع أثناء الخدمة . وبذلك تكون له دعويان أحدهما ضد الادارة ويرفعها أمام القضاء الادارى والأخرى ضد الموظف شخصياً ويرفعها أمام القضاء العادى . وقد يكون له مصلحة فى رفع الدعوى الأخيرة إذا كان الموظف المسئول مليئاً ، أو كان مبلغ التعويض الذى يحكم به القضاء العادى أكبر من ذلك الذى يقضى به القضاء الادارى كما هو واقع الآن فى مصر فى كثير من القضايا .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى — ١٩٧٠ ص ٥٠٩ .

كما يستطيع رجل الادارة فى نفس هذا المثال أن يحدد فى قراره موعداً متأخراً للافراج عن البضائع يتحقق بعد مرور مدة معينة كشهر مثلا ، وذلك بقصد الاضرار بصاحب البضاعة التى ستتلف بمرور المدة المذكورة . وفى هذه الحالة يتصور أن يكون عيب انحراف السلطة هو العيب الوحيد الذى يمكن الاعتماد عليه فى طلب الغاء القرار . وتكون المصلحة واضحة فى دعوى الالغاء وتتمثل فى التعجيل بالافراج عن البضائع قبل أن تتلف إذا ما استمرت محتجزة حتى حلول التاريخ الذى حدده القرار .

ويظهر عيب الغاية أو انحراف السلطة فى صورتين هما مجانبة المصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف . ونتحدث فيما يلى عن كل من الصورتين فى علاقتها بفكرة السرية . وذلك على النحو التالى :

– المبحث الأول : السرية ومجانبة المصلحة العامة .
– المبحث الثانى : السرية ومخالفة تخصيص الأهداف .

المبحث الاول

السرية ومجانبة المصلحة العامة

فى هذه الحالة تطرح الادارة المصلحة العامة التى يجب أن يستهدفها القرار الادارى جانباً لتعمل على تحقيق هدف لا يمت لتلك المصلحة بصلة . فيقوم رجل الادارة باستعمال سلطته لادراك أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة والأمر فيها لا يخرج عن أحد أمرين :

– استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسى .
– مباشرة السلطة لادراك هدف شخصى .

المطلب الاول

استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسى

وهنا يتخذ رجل الادارة قراره ليس تحقيقاً للمصلحة العامة وانما لادراك هدف سياسى لا يفصح عنه قد يتمثل فى الانتصار لحزب من الأحزاب

أو تثبيت اقدام فئة أو شخص بذاته فى الحكم . وذا، كان يصدر قراراً بالقبض على أحد الأفراد من ذوى الرأى الحر لاسكاته عما يوجه إلى الحكومة من انتقادات ، أو أن يصدر قراراً بفصل أحد الموظفين لمنعه من تأييد اتجاه معين أو الانتصار لمذهب معروف .

ومن ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الادارى من أن «العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه قد صدر لأغراض حزبية وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم ارضاء لرغباتهم وشهواتهم . لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة ٢٥ يناير سنة ١٩٥٢ الذى كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً يستغرب معها أن يعنى الوزير بمسائل العمد وما اليها فى أيام عطلة . وترى المحكمة فى هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب إلى المدعى .. ما يحول دون اطمئنانها إلى توخى القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميول أو الانحراف .. ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافاً حقيقاً بالالغاء» (١) .

ومن أمثلة ذلك أيضاً استخدام السلطة لارضاء مجموعات الضغط . فتوجد فى معظم الدول إلى جانب السلطات الرسمية مجموعات ضغط Pressure groups تؤثر سراً فى تصرفات هذه السلطات وتعمل على توجيهها إلى تحقيق ماتسعى اليه من أهداف(٢). وتتكون هذه المجموعات من النقابات والتجمعات الاقتصادية ورجال الأعمال فى المجالات المختلفة . وتظهر هذه المجموعات بصورة واضحة فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعترف بها منذ زمن بعيد ، وتمارس جانباً من نشاطها علناً ، بل وصدرت

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ٢١ يونيو سنة ١٩٥٣ .

(٢) قارن بن دور مجموعات الضغط ودور الأجهزه السرية فى الدولة . راجع كتاب الحكومة الخفية تأليف ديفيد وايز وتوماس روس ، ترجمة جورج عزيز – طبعة ١٩٦٥ ص ٩ وما بعدها .

بشأن تنظيمها ببعض التشريعات (١) . وتوجد هذه المجموعات أيضاً فى البلاد الغربية (٢) ، وفى كثير من البلاد المتخلفة. أما البلاد الشيوعية فتسود فيها سيطرة الحزب الواحد الذى ينشب أظفاره فى كل مكان أو تجمع أو مصلحة فى البلاد .

المطلب الثانى

مباشرة الاختصاص لادراك هدف شخصى

قد يصدر رجل الادارة قراره بقصد تحقيق هدف شخصى سواء تمثل هذا الهدف فى الحصول على نفع لمصدر القرار أو لبعض أحبائه ، أو تركز فى الرغبة فى الإنتقام من بعض الأفراد .

ومن أمثلة القرارات التى الغيت لصدورها بقصد تحقيق نفع شخصى لرجل الادارة ذلك القرار الذى أصدره أحد العمد فى فرنسا بتحريم الرقص فى المراقص العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص قد صرف الشباب عن العمل . وقد اتضح لمجلس الدولة الفرنسى أن العمدة قد أصدر هذا القرار فى واقع الأمر ليس لحماية الشباب وتحقيق المصلحة العامة كما يدعي وانما لتحقيق لشيء آخر فى نفسه هو حماية المقهى الذى كان يملكه من منافسة هذه المراقص التى تجذب الشباب اليها (٣) .

ومن القرارات التى صدرت لتحقيق نفع شخصى لغير مصدر القرار ما قضت به محكمة القضاء الادارى من أنه «إذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعى أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة

---

(١) راجع :

A. et S. Tunc, Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. t II, P. 61 et suiv.

(٢) راجع :

André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1970, P. 41; Bernard Gournay, Introduction à la science administrative, 2e éd., P.243 et suiv.; Maurice Ducerger, Institutions politiques'et droit constitutiohnel 1965, P. 714 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 14 Mars 1934, Rault, Rec., P. 334.

وانما قصد به افادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذى حل محل المدعى فى وظيفته ، وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى ، فمن ثم يكون هذا القرار مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة جديراً بالالغاء» (١) .

ومن أمثلة القرارات التى تصدر بقصد الانتقام أن يصدر رجل الضبط الادارى قراراً بالقاء القبض على أحد المتظاهرين أو الذين تصادف وجودهم بالقرب منهم ، لا للمحافظة على النظام العام الذى يتخذه ستاراً لاخفاء نواياه الدفينة ، وانما بقصد الانتقام والتشفى واستجابة لدعوى الحقد والضغينة .

المبحث الثانى
السرية ومخالفة تخصيص الأهداف

يحدد القانون أحياناً لرجل الادارة هدفاً معيناً يسعى إلى تحقيقه فى اصداره لقراره . فاذا استهدف القرار هدفاً غيره وقع باطلا لانحراف السلطة حتى إذا كان القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة . ومثال ذلك أن المشرع قد جعل الهدف الذى يجب أن تسعى سلطة الضبط الادارى إلى تحقيقه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . فاذا أصدر رجل الضبط الادارى قراراً لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيباً بغيب انحراف السلطة ولو كان الهدف الذى سعى إلى ادراكه يتفق مع الصالح العام .

وتعتبر حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانبة المصلحة العامة . لأن رجل الادارة فى الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصى ، وانما اقتصر على مخالفة الهدف الذى حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه. وغالباً ما يسعى مصدر القرار فى حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إلى تحقيق هدف

---

(١) القضية رقم ٦٤٤ والقضية رقم ٩٢٨ لسنة ٦ القضائية – جلسة ١٥ يونية سنة ١٩٥٣ .

لا يدخل فى اختصاصه تحقيقه بوسائل يسهل عليه استخدامها . وفى هذه الحالة يحاول مصدر القرار أن يستتر وراء الهدف الذى حدده المشرع لادراك هدف آخر لا يخرج عن اطار المصلحة العامة .

ومن أمثلة القضايا المتعلقة بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فى فرنسا أن رفض أحد العمد التصريح لصاحب فندق بفتح باب ثان على الطريق العام . وذلك بقصد تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتصلة بالدعارة . بينما لم يخول العمدة سلطة منح مثل هذا الترخيص لحماية الآداب العامة وانما لرعاية المصالح المتعلقة بالطريق العام (١) .

---

(١) راجع :

C. E. 26 Juillet, 1947, Dame Durand, Rec. p. 685.

الفصل الرابع

السرية فى الشكل

يقصد بالشكل فى القرار الادارى المظهر الخارجى الذى يبدو فيه القرار ، والاجراءات التى تتبع فى اصداره .

والأصل أن القرار الادارى لا يخضع لشكل معين الا إذا نص القانون على خلاف ذلك . فقد يصدر القرار صريحاً سواء جاء فى صيغة مكتوبة أم ظهر فى عبارة شفوية . وقد يكون القرار ضمنياً يستدل عليه اما من سكوت الادارة كما هو الحال فى قرار رفض تظلمات الأفراد أو قبول استقالاتهم المستفاد من عدم الرد عليها خلال مدة معينة ، واما من أفعال ايجابية كاستيلاء الادارة على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة .

ولقواعد الشكل أهمية كبيرة فى مجال القرارات الادارية إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة فى نفس الوقت :

— فاتباع الادارة لهذه القواعد يفسح لها مجالا للتدبر والتروى لكى تصدر القرار بعد بحث ودراسة بدلا من أن تصدره فى عجلة وارتجال . وفى ذلك تحقيق للمصلحة العامة وضمان لحسن سير الادارة .

— ومن ناحية أخرى فان احترام الادارة لقواعد الشكل فيه ضمانه لصالح الأفراد وحقوقهم وحرياتهم تقابل ما تتمتع به الادارة ازاءهم من امتيازات .

ونتناول علاقة السرية بالشكل فى مبحثين :

المبحث الأول : تنافر الشكلية والسرية .

المبحث الثانى : اثبات القرار الشفوى .

المبحث الاول
تنافر الشكلية والسرية

ان الاجراءات الشكلية تتنافر مع السرية وتوفر للقرار الادارى نوعاً من العلانية أيا كانت صورة الشكل المتخذ ، وسواء تمثلت فى وجوب نشر القرار فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات المصلحية أو فى كتابة القرار بصفة عامة . أو تمثلت فى وجوب ذكر سبب القرار ، أو وجوب اتخاذ اجراءات معينة قبل اصداره وذلك كسماع أقوال صاحب الشأن أو أخذ رأى جهة معينة فى موضوع القرار (١).

ولا يؤثر فى أهمية عنصر الشكل بالنسبة لمسألة السرية أن العيب الذى يصيبه لا يؤدى إلى بطلان القرار الا إذا تعلق الأمر بمسائل جوهرية يمكن أن تؤثر فى مضمون القرار . فقد جرى القضاء الادارى على ذلك من باب عدم المبالغة فى التمسك بالشكليات .

ونرى أنه يمكن علاج بعض حالات السرية المرفوضة التى تلجأ الادارة فيها إلى العمل الخفى بغير مقتض فيما يتعلق بأى ركن من أركان القرار الادارى عن طريق فرض نوع من الشكلية فى مجالها لتضمن لها قدراً من العلانية ويتحقق ذلك باختيار نوع الشكلية الذى يتناسب مع الحالة المراد القضاء على السرية فيها . وصور الشكلية متعددة كما سبق القول ، منها وجوب كتابة القرار أو نشره أو تسبيبه . الا أنه يجب أن يراعى فى اختيار الصورة

---

(١) وذلك كما هو الشأن بالنسبة للوائح الادارة العامة فى فرنسا réglement d'administration publique التى يجب أخذ رأى مجلس الدولة بشأنها قبل اصدارها .

المناسبة لتحقيق الهدف ، تلا فى المبالغة فى الاجراءات وما تؤدى اليه من جهد زائد أو بطء مفرط أو نتائج عكسية .

المبحث الثانى

اثبات القرار الشفوى

تثور مشكلة هامة فيما يتعلق بالشكل الشفوى للقرار الادارى ، هى مشكلة صعوبة اثباته . فقد يصدر الرئيس الادارى أمراً شفوياً إلى أحد مرءوسيه ـ اما حضورياً أوعن طريق رسول أو مسرة وبجد هذا المرءوس حرجاً فى طلب تدوين هذا الأمر ، أو يخشى عدم ارتياح الرئيس للطلب فيمتثل ويقوم بتنفيذ الأمر الصادر اليه . ثم يحدث أن يترتب على تنفيذ هذا الأمر الشفوى وقوع كارثة أو مشكلة خطيرة تستدعى مساءلة المختصين . وعند التحقيق كثيراً ما ينكر الرئيس اصدار الأمر الشفوى السرى ويلقى بكل المسئولية على عاتق الموظف المنفذ الذى يصعب عليه اقامةالدليل على صدور الأمر الشفوى اليه ، ويضطر إلى البحث عن شهود سمعوا صدور هذا الأمر ، وان وجدهم قد لا يجد عندهم شجاعة الشهادة ضد رئيسهم الادارى ، خاصة وقد تشعبت جذور النفاق فى قلوب أغلب العاملين .

وقد رأينا من قبل كيف كان وزير الداخلية وكبار رجال المعتقلات يعتقلون الناس بغير مستند ثم يدعون صدور أوامر جمهورية شفوية بالاعتقال دون تقديم أى دليل أو اثبات ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارىء رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٧ . وذكرنا أن المشرع قد تدخل علاجاً لهذه الحالة ونص فى المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ فى فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط فى الحالات العاجلة التى تتخذ فيها التدابير المشار اليها فى هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» . ونرى أنه يجب تعميم الأخذ بهذا الحل بالنسبة لكافة الأوامر الشفوية الصادرة عن أى فرع من فروع السلطة التنفيذية ، وذلك بقصد التوفيق بين امكان المواجهة العاجلة للأمور وبين امكان اثبات الأوامر الشفوية .

ففى الكتابة احباط للكذب وعلاج للنسيان . وصدق الخالق وهو أدرى بما خلق حين قال فى معرض حديثه عن التداين «يا أيها الذين آمنوا إذا تداينتم بدين إلى أجل مسمى فاكتبوه .. ولا تسأموا أن تكتبوه صغيراً أو كبيراً الى أجله ، ذلكم أقسط عند الله ، وأقوم للشهادة ، وأدنى الا ترتابوا .» (١).

---

(١) الآية رقم ٢٨٢ من سورة البقر ة .

الفصل الخامس

السرية فى الاختصاص

الاختصاص هو السلطة القانونية التى يتمتع بها متخذ القرار فى اصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية .

ويمكن تشبيه فكرة الاختصاص فى القانون العام بفكرة الأهلية فى القانون الخاص . إذ أن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانونى معين . وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها . فالقصد من فكرة الاختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به بما يحقق المصلحة العامة . أما القصد من فكرة الأهلية فهو استلزام حد أدنى من الادراك فى متولى التصرف حماية لمصلحته الخاصة (١) .

وندرس علاقة السرية بالاختصاص فى مبحثين :

المبحث الأول : سرية توزيع الاختصاص .

المبحث الثانى : سرية مصدر القرار .

المبحث الأول

سرية توزيع الاختصاص

يثور التساؤل عما إذا كان من الممكن أن تكون احدى الجهات الادارية مختصة سراً باصدار بعض القرارات. والمعروف أن توزيع الاختصاص يتم

---

(١) راجع : M. Walive, Droit administraiif, 9 éd, P. 452.

أما بواسطة التشريع و هذا هو الغالب وإما عن طريق العرف :

أما التشريع فقد أصبح له منذ زمن غير قريب مكان الصدارة فى توزيع الاخصاصات بين جهات الادارة ورجالها . والقاعدة التشريعية لا تسرى فى حق الأفراد الا بعد نشرها عليهم ، وان كانت تسرى فى حق الادارة وتستطيع أن تصدر قرارات بناء عليها وان ظلت سراً بالنسبة للأفراد . وذلك بشرط الا تمس هذه القرارات حقوقهم أو يحتج بها عليهم كما رأينا عند حديثنا عن اجراءات التنظيم الداخلى .

وأما العرف فيقوم احياناً وفى مجال ضيق بتوزيع بعض الاختصاصات. وفى هذه الحالة لا يكون التوزيع سراً بطبيعة الحال . إذ أن العرف هو ما تعارف عليه الناس وشعروا بالزامه من قواعد السلوك(١). وتعارف الناس لا يمكن أن ينصب الا على شىء معلوم .

أما إذا لم يحدد التشريع .أو العرف صاحب الاختصاص ، فان الاختصاص يكون للجهة التى تتفق طبيعة عملها مع طبيعة هذا الاختصاص. وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا بشأن قرار مجلس الوزراء الخاص بلجنة اصلاح الحرمين الشريفين أن هذا القرار «إذا لم يعين الاشخاص الذين تؤلف منهم هذه ،اللجنة بل وأمسك عن بيان الجهة المختصة بتقدير بدل السفر الخاص باعضائها . فان لوزير الأشغال – باعتباره صاحب الشأن فى اختيا من يلزم لتنفيذ أعمال اصلاح الحرمين – حق تحديد بدل السفر » (١) .

المبحث الثانى
سرية مصدر القرار

يمكن أن تتعلق السرية بمصدر القرار الحقيقى ، فيثور الشك حوله

---

(١) راجع رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٩ بعنوان «العرف الدستورى » .

(٢) راجع الحكمان رقم ٥٨٩، ٥٦٠ لسنة ٤ القضائية – مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ص ١٨٧ .

رغم نسبة القرار فى الظاهر إلى صاحب الاختصاص الرسمى . وذلك سواء فى القرارات المكتوبة أو فى القرارات الشفوية .

ففى القرارات المكتوبة حقيقة لابد من تدوين اسم مصدر القرار وتوقيعه صراحة بغير خفاء . غير أن القرار قد يصدر سراً دون علم صاحب الاختصاص الرسمى ، وذلك عن طريق مديرى المكاتب وأمناء السر ، باستخدام أختام التوقيعات المعدنية ، أو عن طريق التوقيع على بياض .

* كما قد يصدر رئيس أحد المجالس قراراً ويدعى على خلاف الحقيقة صدوره من المجلس كما حدث فى عهد عبد الناصر . فقد أكد أعضاء مجلس الرئاسة ونواب رئيس الجمهورية السابقين بطلان تشكيل محكمة الدجوى ذات الأحكام الخطيرة . نظراً لأن قرار تشكيلها يستند إلى القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ الذى كان يخول لرئيس الجمهورية تشكيل محاكم خاصة . وقد ثبت فعلا أن هذا القرار مزور ولم يعرض على مجلس الرئاسة خلافاً لما تقرر فى ديباجته (١) .

أما القرارات الشفوية فقد يعلنها صاحب الاختصاص على الملأ مباشرة فلا يكون هناك مجال للسرية فيها ، وقد تنقل اليهم عن طريق المحيطين به أو موظفين آخرين يحتمل أن يكونوا كاذبين أو محرفين فيما ينقلون .

وهكذا يمكن أن تصدر قرارات كتابية أو شفوية سليمة من حيث الاختصاص ظاهرياً ، فى حين تكون هذه القرارات فى حقيقة الأمر معيبة لعدم اختصاص مصدرها الحقيقى دون أن يعلم بذلك الناس بل ولا صاحب الاختصاص نفسه .

وهذا يدفعنا إلى الحديث عن مدى خفاء عيب الاختصاص الذى يلحق بالقرار الادارى . والواقع أن هذا العيب يكون جسيما بادى الوضوح

---

(١) راجع جريدة الأخبار الصادرة فى ٢ يونيه عام ١٩٧٥ . الصفحة الثالثة والسادسة .

في بعض الحالات هى تلك التى يطلق عليها حالات اغتصاب السلطة . ومن أمثلتها أن يصدر القرار من أحد الأفراد الذين لا يتصفون بصفة الموظف العام ، أو من أحد السعاة أو صغار العاملين بالادارة . ويعتبر القرار فى هذه الحالة معدوماً فاقداً لصفته الادارية . وفى حالات أخرى هى حالات عدم الاختصاص البسيط يكون العيب أقل وضوحاً يثير اللبس فى الأذهان . وذلك كأن يصدر القرار ، لا من مدير الادارة وانما من وكيلها أو الأمين العام فيها ، فيثور الشك عما إذا كان مختصاً باصدار هذا القرار أو مفوضاً فيه بتفويض صحيح .

خاتمة

تتمثل السرية فى أعمال السلطة التنفيذية فى اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة القوية ، التى أصبحت أخطر سلطات الدولة فى كافة بلاد العالم على وجه التقريب . ولهذه السرية أهمية بالغة فى حياة الشعوب . إذ عن طريقها تتمكن الحكومات بالحق أو الباطل من اتيان ما لا تنجح فى القيام به جهراً . وتتنوع السرية أخذاً بمعيار المصلحة العامة إلى نوعين : سرية مرفوضة وأخرى واجبة مفروضة .

أما السرية المرفوضة فعادة ما يكون الهدف منها هو اخفاء أخطاء المسئولين والافلات من رقابة الشعب والبرلمان والقضاء . وهذه الأخطاء تتجسد أحياناً فى انتهاك أحكام القانون لاسيما فيما يخص حقوق الأفراد وأموال الدولة والصراع على السلطة ، وتظهر أحياناً فى النتائج السيئة للسياسة الفاشلة للحكومة سواء فى الداخل أو الخارج ، وقد تتعلق بتقارير كفاءة العاملين خشية ما يحدث فى حال أذاعتها من اثارة الجدل والمنازعة فيها لعدم قيامها فى أغلب الأحوال على اعتبارات موضوعية واضحة .

أما السرية المفروضة التى يجب الحفاظ عليها مراعاة للمصلحة العامة فتتعلق بمسائل متعددة تشمل الأعمال الحربية ، وجانبا من أعمال الضبط وبعض معلومات الوظيفة ، ونوعا من الأعمال التحضيرية ، والتصويت الانتخابى وما يتصل بالحياة الخاصة للأفراد .

ولا شك أن القرارات الادارية هى أهم أعمال السلطة التنفيذية . خاصة ونحن نرى ألا وجود لأعمال السيادة فى مصر ، لعدم مشروعية النصوص المتعلقة بها فى قانونى مجلس الدولة والسلطة القضائية ، لمخالفتها للأحكام

الدستورية التى تخضع الدولة للقانون وتحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل من أعمالها من رقابة القضاء (المادة ٦٤ والمادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧١) . وبتحليل القرار الادارى إلى عناصره الخمسة المعروفة وهى : المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص ، نجد للسرية مجالا فى كل منها .

فمحل القرار الادارى أو موضوعه قد يظل سراً لا ينشر أو يعلن . والقرار الادارى الخفى كما يسمونه لا يحتج به فى مواجهة الأفراد وان كان تنفذ فى حق الادارة .

وسبب القرار قد تحتفظ الادارة بسريته ما لم يلزمها القانون بذكره . ويفترض أن لكل قرار ادارى سببا مشروعا . فإذا قدم المدعى ما يشكك فى قرينة صحة السبب جاز للقضاء أن يلزم الادارة بالافصاح عن سبب قرارها وأن يجعل من امتناعها عن الكشف عنه دليلا على صحة ما يدعيه صاحب الشأن.

وغاية القرار وهى الهدف منه ترتبط بالسرية بصلة وطيدة . إذ الغاية الحقيقية توجد فى نية مصدر القرار وقصده ، فتتعلق بمسائل نفسية يصعب تحديدها واقامة الدليل عليها . وقد يقصد رجل الادارة من حيث الواقع بقراره تحقيق هدف شخصى أو سياسى لا يمت للمصلحة العامة بصلة . وقد يرمى إلى تحقيق هدف غير ذلك الذى حدده المشرع للقرار على وجه التخصيص . وهو بطبيعة الحال لا يكشف عن هذا القصد وانما يكنه فى سريرته حتى لا يؤخذ عليه أو على قراره أى مأخذ .

وشكل القرار يتصل بالسرية أيضاً . فالشكلية تتنافى مع السرية بما تتطلبه من اجراءات أو مظهر خارجى للقرار . ويمكن الاستفادة من مظاهر الشكل المختلفة فى القضاء على أنواع السرية المرفوضة بصورة أو بأخرى . كما يمكن علاج مسألة صعوبة إثبات القرار الشفوى باستلزام أن يعزز هذا القرار كتابة خلال مدة معينة .

وأخيراً فان للاختصاص كذلك علاقة بالسرية . فتوزيع الاختصاص

غالبا ما لا يتم سراً . ولكن إذا حدث ذلك فى بعض الأحوال فان نتائج التوزيع لا يحتج بها فى مواجهة الأفراد كما هو الشأن فى اجراءات التنظيم الداخلى . وقد تتعلق السرية بمصدر القرار كما فى حالة تزوير توقيع صاحب الاختصاص أو ادعاء صدور قرار شفوى منه لا وجود له من حيث الواقع. ويحدث ذلك فى أغلب الأحيان من جانب مديرى المكاتب وأمناء السر وغيرهم من رجال الحاشية والمقربين من صاحب الاختصاص أو المكلفين بتنفيذ أوامره .

أسرار الحاكم وأسرار الدولة :

ان الأعمال العامة يجب كقاعدة عامة أن تتم علانية ولا يرجع إلى السرية الا عند وجود مقتض من المصلحة العامة . فالقاعدة هى علانية أعمال السلطة التنفيذية ، والاستثناء هو سريتها فى حالة توافر المبرر . وذلك حتى يمكن اخضاع أعمال هذه السلطة للرقابة الشعبية والبرلمانية والقضائية تحقيقاً للديموقراطية وحفاظاً على المشروعية ، ولكى لا تقوم الحكومة تحت ستار الظلام بما لا تستطيع عمله فى وضح النهار .

والحقيقة أنه بالتأمل وتدقيق النظر يمكن التفرقة فى اطار الأعمال السرية الصادرة من رجال السلطة التنفيذية بين أسرار الدولة وهى المعلومات التى يضر افشاؤها بالمصلحة العامة ، وبين أسرار الحكام المتعلقة بمهام مناصبهم وهى المعلومات التى يضر افشاؤها بالمصالح الخاصة لهؤلاء الحكام ، والتى عادة ما تكون مشينة مؤسفة فيها تفضيل للصالح الخاص على الصالح العام ، أو اعتداء على الحقوق والحريات الفردية على وجه الخصوص ، ومن شأنها تأرجح مقاعد السلطة أو سحب بساطها من تحت أقدامهم ، مما يدفعهم إلى الحرص على اخفائها احتفاظاً بمناصبهم وما تدره عليهم من جاه أو مال ؛ والتاريخ خير شاهد على ما نقول .

المعارضة وكشف السرية :

ان المعارضة المنظمة هى صمام الأمان فى أى تنظيم سياسى (١) . فهى التى تكفل حرية النقد وتضمن كشف الاسرار المشينة فى تصرفات الحكومة وتسمح برد أى تسلط أو انحراف يمكن أن يقع من المسئولين ، فضلا عن أنها تقضى على روح السلبية وعدم اكتراث المواطنين بالشئون العامة . هذه السلبية التى إذا أصابت أى تنظيم أفقدته فاعليته أو أودت بحياته . ويكفى للتدليل على ذلك أن نتذكر الانحرافات التى حدثت فى الماضى من جانب بعض القادة السياسيين ، وما قابلها من موقف السواد الأعظم من المواطنين الذين ارتابوا فى تصرفات قادتهم وفى نزاهتهم ولم يجدوا كرد فعل لذلك غير السلبية والانزواء . وذلك لأن الفرد بدلا من أن يجد الضمان الكافى لعدم الاعتداء عليه إذا هو اعترض أو انتقد ، كان يرى صاحب الرأى الحر يختفى عن الأنظار كأنما بلعته الأرض أو خطفته السماء . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الانحرافات والاختلاسات واستغلال النفوذ والاعتداءات الظالمة على الأرواح والأعراض والأموال . وظلت كل هذه الأمور مدة طويلة أسراراً خفية ، وما كانت لتظهر لولا قيام حركة التصحيح بما لرجالها من قوة ونفوذ . ولا تزال أمور كثيرة لا يعلمها الناس ، وما خفى كان أعظم .

ولعل الحكمة الأساسية من وراء تعدد الأحزاب فى البلاد الغربية وربط هذا التعدد بالديموقراطية ترجع إلى قيام بعض هذه الأحزاب بدور المعارضة تجاه البعض الآخر الذى وصل إلى مقاعد الحكم . ويرى البعض أن المعارضة يمكن أن توجد حتى فى حالة انعدام الاحزاب بل وقد وجدت بالفعل قبل نشأة نظام الأحزاب الذى لم يكد يتجاوز عمره قرنا من الزمان(٢). ويمكن أن تنشأ

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٩٣ .
وراجع للمؤلف : القانون الدستورى طبعة ١٩٧٣ ص ٩١ .

(٢) راجع :
Maurice Duverger, les Partis politiques, 1967, P. 1 et suiv,

ـ بل وهى ضرورية ـ حتى فى البلاد التى لا تسمح ظروفها حالياً بقيام الأحزاب، وان كان تحقق المعارضة الفعالة بلا أحزاب قوية متوازنة قد أصبح من الأمور بالغة الصعوبة فى العصر الحديث .

وما أحوجنا فى مصر إلى حزب قوى معارض يستطيع كشف عيوب سياسة الحكومة واظهار ما خفى من الحقائق العامة على الشعب . ولو كان لدينا مثل هذا الحزب المعارض فى عهد عبد الناصر لما اهدرت الحقوق ولما طغى الحكام واساءوا التصرف فالحقوا بالبلاد أضراراً بالغة وتركوها فريسة للكوارث والنكبات . فللحزب المعارض قوة يقف بها فى مواجهة انحراف السلطة التنفيذية . وهنا يتحقق المراد الحقيقى من مبدأ الفصل بين السلطات وهو أن «السلطة توقف السلطة»(١). فالمعارضة المنظمة هى وحدها التى تستطيع فى الواقع أن تجابه الحكومة وتوقفها عند حدودها . أما البرلمان فعادة ما تسيطر عليه الحكومة ، اما بالاستحواذ على أغلبية المقاعد فيه كما هو الشأن فى بلاد الديموقراطيات الغربية ، واما لضعف البرلمان وصورية دوره كما هو الحال فى البلاد الدكتاتورية سواء الشيوعية أو المتخلفة .

غير أن الحفاظ على الديموقراطية وتأمين مستقبلها يقتضى عدم السماح بقيام أحزاب ذات صبغة دكتاتورية تقوم على مذاهب غير ديموقراطية معروفة . وذلك كالحزب الشيوعى الذى إذا وصل إلى السلطة قام ـ تطبيقاً لمذهبه ـ بالقضاء على جميع الأحزاب الأخرى بطريقة رسمية أو فعلية ، ونفذ ما يراه وحده سراً أو علناً ، بل وكتم أنفاس أى رأى حر أو فكر معارض ؛ مما يؤكد أن تحريم قيام الحزب الشيوعى فى بعض الدول ليس فيه أى اعتداء على الديموقراطية ، بل ان فيه محافظة عليها وحماية لها من تسلط هذا الحزب عليها إذا حدث واستحوذ على السلطة فى البلاد .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية ـ ١٩٦٦ ص ١٨٦ ومابعدها .

الشريعة الغراء والسرية :

وفى الشريعة الاسلامية يأمر الله تعالى رسوله الكريم بعرض الأمور العامة على المؤمنين (١) فيقول سبحانه «وشاورهم فى الأمر» (٢) ويقول جل شأنه فى وصف المؤمنين «والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم» (٣) . وبطبيعة الحال تفترض الشورى عرض الأمور بوضوح وجلاء بلا سرية أو خفاء على الناس قبل البت فيها . فالأصل أن تتم الأمور التى تهم الناس على مسمع ومرأى منهم . وهذا حق للناس على ولى الأمر الذى لن يضيره من ذلك شىء ما دام لا يعمل من السوء ما يخشى عرضه عليهم . ولا يلجأ إلى السرية فى أعمال الدولة الا إذا اقتضت الضرورة الكتمان كما فى حالات الحروب والفتن . وذلك تطبيقاً لقاعدة منطقية أقرتها الشريعة السمحة منذ قرون بعيدة قبل أن تأخذ بها التشريعات الحديثة وهى قاعدة «الضرورات تبيح المحظورات» .

وقد حثت الشريعة الاسلامية على قيام المعارضة بالنسبة لكل منكر يقع من ولى الأمر سراً أو جهرا . فقال سبحانه «كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر» (٤) . ويقول تعالى «ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون» (٥) وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فان لم يستطع فبلسانه فان لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الايمان» . ويقول «أحب الجهاد إلى الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر» (٦) .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : مبادىء نظام الحكم فى الاسلام – ١٩٧٤ ص ٢٤١ و مابعدها .

(٢) الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران .

(٣) الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى .

(٤) الآية رقم ١١٠ من سورة آل عمران .

(٥) الآية رقم ١٠٤ من سورة آل عمران .

(٦) راجع مؤلف الدكتور فؤاد محمد النادى : مبدأ المشروعية فى الاسلام . ١٩٧٣ – ١٩٧٤ ص ١٤٨ وما بعدها .

وقد خطب أبو بكر الخليفة الأول لرسول الله صلى الله عليه وسلم فى الناس عند توليته فقال لهم «أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فان رأيتمونى على حق فأعينونى ، وان رأيتمونى على باطل فسددونى . أطيعونى ما أطعت الله فيكم فان عصيته فلا طاعة لى عليكم». ويقول الخليفة الثانى عمر فى خطاب يوليته مقتدياً بسلفه الصديق «الا أن رأيتم فى اعوجاجاً فقومونى » فيرد عليه أحد المسلمين بقوله «والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا» ، فيعقب أمير المؤمنين راضياً شاكراً بقوله «الحمد الله الذى أوجد فى المسلمين من يقوم عمر بحد سيفه» (١) .

وقد سبق أن تحدثنا عن موقف الاسلام من السرية فى أماكن متفرقة من البحث عند التعرض لأغلب جوانبه المتعددة . وذلك تأكيداً منا لأهمية أحكام شريعة الله ، ودعاء إلى المولى أن ينفعنا بها ، وتطبيقاً من جانبنا للمادة الثانية من دستور جمهورية مصر العربية التى تعتبر بداية على طريق الخير فيما قضت به من أن « الاسلام دين الدولة .. ومبادىء الشريعة الاسلامية مصدر رئيسى للتشريع» . وبالله التوفيق .

---

(١) راجع للدكتور سليمان الطماوى : عمر بن الخطاب ص ٢٦٧ . السلطات الثلاث ص ٢٨١ .

محتوى الكتـاب

الباب الثاني

السرية في أركان القرار الإداري